

Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496689>





















First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature 1980-1981

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, July 7, 1981

Le mardi 7 juillet 1981

Issue No. 54

Fascicule n° 54

### Fourth Proceedings on:

Bill C-50—"An Act to amend the Customs Tariff and to repeal the Irish Free State Trade Agreement Act, 1932, the Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932 and the United Kingdom Trade Agreement Act, 1937"

### Quatrième fascicule concernant:

Le Bill C-50: «Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant la Loi de l'Accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932, la Loi de l'Accord commercial avec l'État libre d'Irlande, 1932 et la Loi de l'Accord commercial avec le Royaume-Uni, 1937»

WITNESSES:

(See back cover)



TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	Walker—(20)
Hayden	
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	Walker—(20)
Hayden	
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)





**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
May 21, 1981

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable senator Connolly, P.C., seconded by the Honourable senator Cameron, for the second reading of the Bill C-50, intituled: "An Act to amend the Customs Tariff and to repeal the Irish Free State Trade Agreement Act, 1932, the Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932 and the United Kingdom Trade Agreement Act, 1937".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable senator Connolly, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Cameron, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 21 mai 1981

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Connolly, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Cameron, tendant à la deuxième lecture du Bill C-50, intitulé: «Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant la Loi de l'Accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932, la Loi de l'Accord commercial avec l'État libre d'Irlande, 1932 et la Loi de l'Accord commercial avec le Royaume-Uni, 1937».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Connolly, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Cameron, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 7, 1981  
(77)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill C-50—"An Act to amend the Customs Tariff and to repeal the Irish Free State Trade Agreement Act, 1932, the Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932 and the United Kingdom Trade Agreement Act, 1937".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin, and Smith. (11)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Frith. (1)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff:  
Mr. T. S. Gillespie.

*Witnesses:**Dept. of Finance; Tariffs Division:*

Mr. Lyle M. Russell, Director;  
Mr. Kevin Gore, Assistant Director;  
Miss Frances Robitaille, Tax Policy Officer.

*Terumo Medical Corp.:*

Miss Suzanne Handman, Counsel, Martineau, Walker and Co., Montreal, Que.

At 11:30 a.m. the Committee proceeded *in camera* following which they adjourned.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 7 JUILLET 1981  
(77)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

Le bill C-50—«Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant la Loi de l'Accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932, la Loi de l'Accord commercial avec l'État libre d'Irlande, 1932 et la Loi de l'Accord commercial avec le Royaume-Uni, 1937».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow (*vice-président*), Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin et Smith. (11)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Frith. (1)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:  
M. T. S. Gillespie.

*Témoins:**Ministère des Finances; Tarifs:*

M. Lyle M. Russell, directeur;  
M. Kevin Gore, directeur adjoint;  
M<sup>lle</sup> Frances Robitaille, Politique fiscale.

*Terumo Medical Corp.:*

M<sup>lle</sup> Suzanne Handman, avocat-conseil, Martineau, Walker et Cie, Montréal (Québec).

A 11 h 30, le Comité entreprend ses travaux à huis clos après quoi il ajourne.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, July 7, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 9.30 a.m. to resume its consideration of Bill C-50, to amend the Customs Tariff and to repeal the Irish Free State Trade Agreement Act, 1932, the Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932, and the United Kingdom Trade Agreement Act, 1937.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We are going to resume this morning our consideration of Bill C-50. Senator Barrow, Mr. Gillespie, our expert, and myself had a session with departmental officials yesterday afternoon on the basis of the letter which we received, setting out in language that was more understandable what was said during our meeting with the minister, and discussing the attitude of the committee in relation to it. We were to consider the three points we dealt with: Dental materials, Terumo—which covers the evacuated blood collection tubes—and public hospitals. Those officials are with us this morning, Mr. Kevin F. Gore, who is the Assistant Director, Tariff Division, Department of Finance, Ms. Frances Robitaille, Tariff Office, Tariff Division, and Mr. Russell who is graduating from being just an acquaintance to a regular hand in attendance.

**Senator Molson:** A hardy perennial.

**The Chairman:** He is most helpful. We have come to know his ways and I think he has come to know ours.

The basis of our discussion with them yesterday afternoon was the letter of the minister, which has been distributed to the members, and what we interpreted as the attitude of the committee on those three points, and what would need to be done if the present attitude of the committee persists. They departed to study this matter and they are here this morning to present their views.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, for the purposes of the record, would it be sensible at this stage to have included in the report of our proceedings the text of the letter that the minister wrote to you, dated July 2, 1981?

**The Chairman:** Yes.

*The letter is as follows:*

July 2, 1981

The Honourable Salter A. Hayden,  
Chairman,  
The Standing Senate Committee on  
Banking, Trade and Commerce,  
The Senate,  
Parliament Buildings,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Dear Senator Hayden:

The purpose of this letter is to confirm the undertakings which I made to your Committee on June 29 in relation to

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 7 juillet 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du bill C-50, Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant la Loi de l'Accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932, la Loi de l'Accord commercial avec l'État libre d'Irlande, 1932 et la Loi de l'Accord commercial avec le Royaume-Uni, 1937.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous allons poursuivre aujourd'hui notre étude de la teneur du bill C-50. Le sénateur Barrow, M. Gillespie, notre expert, et moi-même avons rencontré hier après-midi des représentants du ministère pour discuter de la lettre que nous avons reçue. Celle-ci présentait dans des termes plus simples ce qui a été dit lors de la réunion, avec le ministre, et nous avons discuté de l'attitude du Comité à cet égard. Nous devons étudier les trois points dont nous avons traité: le matériel utilisé pour les soins dentaires, Terumo ou les tubes de prélèvement de sang serties sous vide—et les hôpitaux publics. Ces représentants sont parmi nous ce matin; il s'agit de M. Kevin F. Gore, directeur adjoint de la Direction des tarifs du ministère des Finances, Mme Frances Robitaille, représentante du Bureau des tarifs, de la Direction des tarifs, et M. Russell qui n'est plus simplement un témoin mais un participant assidu à nos réunions.

**Le sénateur Molson:** Un collaborateur promenant, quoi.

**Le président:** Il nous est très utile. Nous nous sommes faits à lui, et je crois qu'il pourrait en dire autant quant à nous.

Notre discussion, hier, a porté en premier lieu sur la lettre du ministre, qui a été distribuée aux membres, et ce que nous jugions être l'attitude du Comité sur ces trois points, et sur ce qui devrait être fait si le Comité maintient son attitude actuelle. Ils nous ont quittés pour étudier cette question et sont ici ce matin pour nous présenter leurs opinions.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, à titre d'information, serait-il bon, en ce moment, de joindre la lettre que le ministre nous a écrite, le 2 juillet 1981, aux délibérations?

**Le président:** C'est une bonne idée.

*Voici le texte de la lettre:*

Le 2 juillet 1981

L'honorable Salter A. Hayden  
Président  
Comité sénatorial permanent  
des banques et du commerce  
Le Sénat  
Édifice du Parlement  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur le sénateur,

La présente lettre a pour objet de confirmer les engagements que j'ai pris auprès de votre Comité le 29 juin

## [Text]

certain matters covered by Bill C-50 (Customs Tariff) and to add certain points of detail which I believe will assist members of your Committee in understanding the nature of those undertakings.

*Dental Materials*

Upon completion of the review of the dental supply industry which is currently being conducted by officials of the Departments of Finance and Industry, Trade and Commerce, I will introduce amendments to the Customs Tariff to provide duty-free entry for those dental supplies for which demand in Canada is judged to be too small to support production in this country. If the review should indicate that the tariffs currently applicable to dental amalgam and other dental materials of a kind manufactured in Canada are higher than would be absolutely necessary to maintain production in Canada, the legislative amendments referred to above will provide, as well, for lower rates of duty on these products.

I expect to be in a position to propose such amendments at the time of the next Budget. Your Committee would, of course, have an opportunity to review them when the relevant Bill is before Parliament.

*Blood Collection Tubes*

Representatives of the Terumo Medical Corporation will be invited to meet with officials of the Departments of Finance and Industry, Trade and Commerce to explain in detail the company's plan to produce evacuated blood collection tubes in Canada. The company will also be asked to provide facts and figures as to its profitability, selling prices, distribution network, market share and any other relevant information to substantiate its allegation that the immediate imposition of a tariff on its product will prevent it from maintaining a commercially viable presence in the Canadian market during the period between now and the time when a Canadian manufacturing plant could be in operation, and its allegation that such a temporary loss of market share could not be regained at a reasonable cost to the company when Canadian production has commenced.

If this examination of the facts of the case provides evidence satisfactory to me and my colleagues on Treasury Board that a temporary suspension of duties on Terumo's product is needed in order for the company to establish manufacturing operations in Canada and would be in the public interest, an Order in Council will be passed, pursuant to section 17 of the Financial Administration Act, remitting the customs duties on a specified quantity of tubes (based on Terumo's traditional market share) for a specified period of time. (The remission order could, for example, initially cover a one-year period, on the understanding that it would be renewed for a further period if Terumo had by then complied with the requirements of the Foreign Investment Review Act and had otherwise proceeded on schedule to implement its plan to produce the tubes in Canada.) Any duties paid on blood collection tubes imported by Terumo or its designated distributors between July 1, 1981, and the date of passage of the Order in Council would be refunded to the importer

## [Traduction]

dernier en ce qui a trait à certains aspects du bill C-50 (tarif douanier) et d'ajouter certains détails qui, j'en suis persuadé, aideront les membres de votre Comité à mieux comprendre la nature de ces engagements.

*Matériel utilisé pour les soins dentaires*

Lorsque l'étude que des représentants du ministère des Finances et du ministère de l'Industrie et du Commerce effectuent actuellement sera terminée, je proposerai des modifications au tarif douanier qui assureront une importation exempte de droits de douane de produits utilisés pour les soins dentaires dont la demande au Canada est jugée trop faible pour justifier leur production dans ce pays. Si l'étude révélait que les tarifs actuellement appliqués à l'amalgame dentaire et d'autres produits dentaires fabriqués au Canada sont plus élevés qu'il n'est absolument nécessaire pour assurer leur production au Canada, ces modifications législatives assureront également des droits douaniers moins élevés pour ces produits.

Je prévois être en mesure de proposer de telles modifications lors de la présentation du prochain budget. Votre Comité pourra évidemment étudier ces modifications lorsque le bill approprié sera déposé au Parlement.

*Tubes de prélèvement de sang*

Des représentants de la Terumo Medical Corporation seront invités à rencontrer des représentants du ministère des Finances et du ministère de l'Industrie et du Commerce afin d'expliquer en détail le projet de la société pour la fabrication de tubes de prélèvement de sang serti sous vide au Canada. La société devra alors également fournir les documents et les chiffres qui prouveront la rentabilité de l'entreprise, les prix de vente, le réseau de distribution, la part du marché et tout autre renseignement qui prouvera que l'imposition immédiate d'un tarif sur son produit empêchera la société de maintenir une présence commerciale viable au Canada jusqu'au moment où une usine de fabrication canadienne ouvrirait ses portes; la société devra également prouver qu'il lui serait trop coûteux, une fois la production canadienne amorcée, de rétablir sa position après une telle perte temporaire de sa part du marché.

Si cette étude du dossier prouve, à la satisfaction de mes collègues du Conseil du Trésor et de moi-même, qu'une élimination temporaire des droits appliqués aux produits Terumo est nécessaire pour que la société puisse établir une usine de fabrication au Canada et qu'elle serait dans le meilleur intérêt du public, un décret du conseil sera rendu, conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, annulant les droits douaniers pour une quantité précise de tubes (établie en fonction de la part du marché revenant traditionnellement à Terumo) pour une période donnée. (Le décret de remise pourrait, par exemple, au point de départ porter sur une période d'un an; on pourrait s'engager à le renouveler si Terumo respecte les critères de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger et les échéances fixées pour la construction d'une usine de production de tubes au Canada.) Tout droit payé pour les tubes de prélèvement de sang importés par Terumo ou ses distributeurs désignés entre le 1<sup>er</sup> juillet 1981 et la date de l'adoption du décret



## [Text]

of record. Tubes imported between that date and the expiry date of the Order would be accorded duty-free entry at time of importation, provided the quantitative ceiling specified in the Order were not exceeded. Any quantities imported during that period in excess of the ceiling would be subject to duty.

*Goods Used by Hospitals*

I remain of the view that it is unnecessary to add public hospitals to the list of institutions eligible for the benefits of tariff item 69605-1 because there are a large number of other tariff items which accord duty-free entry to goods or a kind used by hospitals. It is my belief that these other items, taken together, provide hospitals with duty-free entry privileges at least equivalent to those that will be accorded to universities and other organizations named in item 69605-1, and without the administrative problems that would be associated with adding hospitals to the list of beneficiaries of item 69605-1.

Nevertheless, if it should develop that the amendments contained in Bill C-50 result in the collection of significant amounts of customs duty on hospital equipment and supplies which are not available and are not likely to become available from Canadian production, I will take measures to provide for the duty-free entry of such goods on a case-by-case basis, either by means of remission orders under the Financial Administration Act or amendments to the Customs Tariff.

I trust the above clarifies my position in this matter and will enable your Committee to complete its deliberations on Bill C-50 at an early date and to our mutual satisfaction.

Yours sincerely,

Pierre Bussières

**The Chairman:** Terumo is also represented here this morning. Yesterday during our discussion we suggested that possibly there would be some advantage to hearing what their representative had to say in answer to this letter, which is going to be incorporated in the proceedings, before Mr. Russell, Mr. Gore and Ms. Robitaille deal with it. So perhaps it is better to reverse the order of witnesses because the departmental officials may wish to present their views in response to what the Terumo representative has to say.

**Mr. Lyle M. Russell, Director, Tariffs Division, Department of Finance:** That would be acceptable to us.

**The Chairman:** If we proceed in that fashion, I think we would deal with it more expeditiously.

For the purposes of the record, would you identify yourself, please?

**Miss Suzanne Handman, Counsel, Terumo Medical Corporation, Martineau, Walker and Co., Montreal:** My name is Suzanne Handman and I am counsel to Terumo Medical

## [Traduction]

du conseil serait rembours     l'importateur disposant des documents appropriés. Les tubes importés entre cette date et la date d'expiration du décret du conseil ne seraient pas assujettis à des droits douaniers au moment de l'importation, à la condition que le maximum fixé par le décret ne soit pas dépassé. Toute quantité supplémentaire importée pendant cette période serait assujettie à un droit.

*Produits utilisés par les hôpitaux*

Je crois toujours qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter les hôpitaux publics à la liste d'organismes admissibles dans le cadre du numéro tarifaire 69605-1 parce qu'il y a un grand nombre d'autres numéros tarifaires permettant l'importation en franchise des produits qu'utilisent les hôpitaux. Je suis convaincu que ces autres numéros, dans l'ensemble, assurent aux hôpitaux une importation en franchise égale à celle accordée aux universités et aux autres organismes dont on fait mention au numéro tarifaire 69605-1, sans créer les problèmes administratifs qui surgiraient si les hôpitaux figuraient sur la liste du numéro tarifaire 69605-1.

Néanmoins, si les modifications contenues dans le bill C-50 entraînaient l'imposition d'un nombre de droits de douane importants pour l'équipement et les produits hospitaliers qui ne sont pas disponibles et ne le seront probablement pas au Canada, je prendrai les mesures nécessaires pour assurer l'importation en franchise de ces marchandises, chaque cas faisant l'objet d'un examen distinct, soit sous forme de décret de remise accordé aux termes de la Loi sur l'Administration financière ou de modification au tarif douanier.

J'espère que ces renseignements permettront de clarifier ma position à cet égard et permettront à votre Comité de mettre fin à ses délibérations sur le bill C-50 le plus tôt possible.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distingu  e.

Pierre Bussières

**Le président:** La société Terumo est également représentée ici ce matin. Hier lors de notre discussion nous avons suggéré qu'il serait peut-être bon d'entendre ce que leurs représentants ont à dire en réponse à cette lettre, qui sera insérée dans les délibérations, avant que M. Russell, M. Gore et Même Robitaille s'en occupent. Peut-être serait-il bon de renverser l'ordre de comparution des témoins, parce que les représentants du ministère désireront peut-être présenter leurs commentaires en réponse à ce que les représentants de Terumo ont à dire.

**M. Lyle M. Russell, directeur, Direction des tarifs, ministère des Finances:** D'accord.

**Le président:** Si nous procédons de cette façon, je crois que nous pourrions étudier cette question un peu plus rapidement.

Pouvez-vous vous présenter s'il-vous-pl   t?

**Mlle Suzanne Handman, avocat-conseil, Terumo Medical Corporation, Martineau, Walker et Cie, Montréal:** Je suis Suzanne Handman avocat-conseil auprès de la Terumo Medi-



*[Text]*

Corporation. I am with the firm of Martineau Walker and Associates, Montreal.

Honourable senators, thank you for giving me the opportunity to appear before you. I read the letter of undertaking presented by the Honourable Pierre Bussières to your committee on July 2. The undertaking, as proposed by the Minister of State (Finance), proposes a remission order following further study. It is asked that Terumo explain in detail the company's plans to produce tubes in Canada. The letter asks for facts as to Terumo's profitability, selling prices, distribution network, market share and other relevant information to substantiate its allegation that the imposition of tariffs will prevent it from maintaining a commercially viable presence in the Canadian market.

Honourable senators, first of all I would like to point out that the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce held a public inquiry where all interested parties had an opportunity to be heard. Not only was Terumo heard but the Canadian manufacturer and the Department of Finance was heard as well. Relevant information was presented on behalf of Terumo, its distributors and public hospitals. The evidence given at the hearing is now on public record which is available, and our brief was presented to the Department of Finance.

In addition, on two occasions Terumo provided the Department of Finance with information. It provided them with figures concerning Terumo's product, the technology involved, its distribution network, and its plans to produce in Canada. We provided all the information that was enough in the Department's questionnaire, and, furthermore, we provided them with other information they requested.

In addition, we sent further information to this committee. All the correspondence that has taken place between Terumo and the Senate committee, or between our office and the Senate committee, has been passed on to the Department of Finance. Our position is that this matter has been explored exhaustively and in detail. There is ample evidence to indicate the need for immediate relief. The Department of Finance is asking for a further inquiry. We feel that there is enough information available at this point to make a decision.

It seems to me that they are asking for an inquiry upon inquiry, while we contend that all the information has been made available, and that the department should well be in a position to make a decision. They ask for information to show that the imposition of a tariff on the product will prevent Terumo from maintaining a commercially viable presence in the Canadian market.

May I point out, honourable senators, that in 1980 Terumo's share was 38 per cent of the Canadian market. In the fall of 1980 duties were proposed. Even though the duties had not come into effect when distributors were quoting prices, contracts are negotiated on a yearly basis. Therefore, they had to indicate that the prices quoted might be subject to duties, and it was possible that the price of the product would rise by 15.7 per cent. As a consequence, they lost contracts.

There are letters from the distributors indicating a loss of sales ranging from several thousand dollars to upwards of \$1

*[Traduction]*

cal Corporation. Je suis membre de la société Martineau Walker et Associés de Montréal.

Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de me donner la possibilité de prendre la parole devant vous. J'ai lu la lettre adresser par l'honorable Pierre Bussières à votre Comité, le 2 juillet. L'engagement, proposé par le ministre d'État (Finances), propose une remise à la suite d'une étude plus approfondie. Il demande à Terumo d'expliquer en détail ses projets de production de tubes au Canada. Il demande des renseignements quant à sa rentabilité, les prix de vente, le réseau de distribution, la part du marché et d'autres renseignements appropriés afin de prouver que l'imposition de tarifs l'empêchera de maintenir une présence commerciale viable en Canada.

Honorables sénateurs, j'aimerais tout d'abord signaler que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a tenu une enquête publique au cours de laquelle tous les intéressés ont pu prendre la parole, non seulement Terumo mais les fabricants canadiens et le ministère des Finances. Les renseignements appropriés ont été alors présentés, au nom de Terumo, des distributeurs et des hôpitaux publics. C'est un dossier auquel le public a accès et notre mémoire a été présenté au ministère des Finances.

De plus, à deux reprises, Terumo a offert des renseignements au ministère des Finances. Il lui a donné des chiffres sur le produit qu'il fabrique, les techniques qu'il utilise, son réseau de distribution et ses projets de fabrication au Canada. Nous avons fourni tous les renseignements demandés dans le questionnaire ainsi que d'autres renseignements que le ministère désirait obtenir.

De plus, nous avons fait parvenir des renseignements supplémentaires à notre comité. Toute la correspondance échangée entre Terumo et le Comité sénatorial, ou entre notre société et le Comité sénatorial, a été remise au ministère des Finances. Nous sommes d'avis que cette affaire a été étudiée à fonds et en détail. Tout semble indiquer le besoin d'un règlement immédiat. Le ministre des Finances demande une enquête plus approfondie. Nous sommes d'avis qu'il dispose de suffisamment de renseignements pour prendre une décision.

Il me semble que lorsque nous disons que tous les renseignements disponibles ont été fournis, le ministre insiste tout bonnement qu'il y ait une autre enquête. Nous sommes d'avis que le ministère est en mesure de prendre une décision. Il demande des renseignements prouvant que l'imposition d'un tarif empêchera Terumo de maintenir une présence commerciale viable sur le marché canadien.

Puis-je signaler, honorable sénateurs, qu'en 1980 Terumo possédait 38 p. 100 du marché canadien. À l'automne de 1980, des droits ont été proposés. Même si les droits n'étaient pas en vigueur lorsque les distributeurs ont donné les prix annuels, les contrats sont négociés sur une base annuelle. Ils ont dû indiquer que les prix indiqués pouvaient être assujettis à des droits, et qu'il était possible que le prix augmente de 15,7 p. 100. Par conséquent, ils ont perdu des contrats.

Des lettres des distributeurs indiquent une perte de ventes allant de plusieurs milliers à un million de dollars. La part du

[Text]

million. The market share of Terumo dropped from 38 per cent in the fall of 1980 to 27 per cent in February, 1981, and to 15 per cent in April, 1981. Is this not ample evidence that the proposed tariff is having an effect?

**The Chairman:** I think that right there you might fill in the gap; that is that January 1, 1981, was fixed by the government as being the date from which the provisions of the bill, as and when it became law, would come into operation, and the tax would be a legal tax.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, the effective date of the amendment would be July 1.

**The Chairman:** Which amendment?

**Mr. T. S. Gillespie, Adviser to the Committee:** The amendment which affects Terumo would be July 1, 1981; but the damage was created in October, 1980.

**Miss Handman:** Exactly. What I am saying is that the fact of simply proposing a tariff has already affected Terumo and its distribution network. So I am saying that if the tariff goes through within the immediate future, the effect will continue to the point where Terumo will have no market share whatsoever.

So, to request more information on this point appears to be unnecessary. The facts are there and the evidence is there—the evidence which has been presented before this committee in a public inquiry, the evidence which has been presented in letters that were appended to and formed part of our brief, and the information which has been presented to the Department of Finance.

The situation is urgent, because as time goes on, if another inquiry is to take place it would mean an additional amount of time. During a further period of time, as I already indicated, Terumo's market share will continue to decrease until Terumo no longer has a distribution network and it will no longer have a product to distribute. I ask you, honourable senators, what point would there be in a remission order when there is no product to distribute? The situation has to be regulated and taken care of at present, not some time in the future.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, might I ask the witness whether she has seen the proposed amendment that this committee wrote out in a draft report for tariff item 69600-1?

**Miss Handman:** I have not read the proposed amendment, but, if I am correct, I understand that what was initially proposed by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was a new tariff item which would be exempt from duty. Am I correct, senator?

**Senator Connolly:** You are partially correct. Am I at liberty to provide the detail on this?

**Hon. Senators:** Yes.

**Senator Connolly:** I think what the committee was proposing was that the duty would be lifted until January 1, 1984 to look after the Terumo case. Were you here when we discussed this with the minister?

[Traduction]

marché de Terumo a passé de 38 p. 100 à l'automne de 1980 à 27 p. 100 en février 1981 et à 15 p. 100 en avril 1981. Est-ce que cela n'indique pas que le tarif proposé a des répercussions négatives?

**Le président:** Je crois que vous pourriez combler un vide dès maintenant; le 1<sup>er</sup> janvier 1981, a été fixé par le gouvernement comme la date à laquelle le bill, une fois adopté, entrerait en vigueur et il y aurait imposition des droits douaniers.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, la date d'entrée en vigueur de la modification serait le 1<sup>er</sup> juillet.

**Le président:** Quelle modification?

**M. T. S. Gillespie, conseiller du comité:** La modification qui touche Terumo entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1981; mais les dommages ont été causés en octobre 1980.

**Mlle Handman:** Exactement. Je dis que le simple fait de proposer un tarif a déjà nui à Terumo et à son réseau de distribution et je dis alors que si votre modification est adoptée dans l'avenir immédiat, les répercussions continueront jusqu'au moment où Terumo aura été éliminé du marché canadien.

Demander plus de renseignements à ce sujet ne semble donc pas nécessaire. Les faits sont là et les preuves également—la preuve qui a été présentée devant ce Comité lors d'une enquête publique, la preuve qui a été présentée dans des lettres jointes en annexe à notre mémoire et les renseignements qui ont été présentés au ministère des Finances.

La situation est urgente, puisque le temps passe et si une autre enquête doit avoir lieu, cela représentera un délai supplémentaire. La part du marché de Terumo continuera de baisser jusqu'à ce que la société n'ait plus de réseau de distribution et ne soit plus en mesure d'avoir un produit à distribuer. Je vous demande, honorables sénateurs, à quoi sert une remise lorsqu'il n'y a plus de produits à distribuer? La situation doit être réglée immédiatement, et non pas plus tard.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, puis-je demander au témoin si elle a lu la modification que ce Comité a proposée dans son rapport provisoire, en ce qui a trait au numéro tarifaire 69-600-1?

**Mlle Handman:** Je n'ai pas lu la modification proposée, mais si je comprends bien, ce que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce proposait à l'origine, c'est un nouveau numéro tarifaire exempt de droits de douane. Est-ce exact, sénateur?

**Le sénateur Connolly:** C'est en partie exact. Puis-je donner des détails sur cette question?

**Des voix:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Je pense que le Comité proposait en fait que les droits de douane soient suspendus jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1984 afin de permettre l'étude du cas Terumo. Étiez-vous là lorsque nous avons discuté de la question avec le Ministre?



## [Text]

**Miss Handman:** Yes. Such an amendment would be entirely acceptable, because this time frame would allow Terumo the time it requires to establish its facilities in Canada.

**The Chairman:** There are a number of conditions that are gathered into that. For instance, you have to satisfy the requirements of FIRA.

**Miss Handman:** Yes. It is obvious that conditions such as meeting the requirements of FIRA, and any requirements along those lines, are perfectly acceptable. That is what Terumo would have to do to establish its facilities in Canada. Such conditions are perfectly acceptable.

I would like to point out that in establishing facilities in Canada, an investment of several million dollars is involved. From a business point of view, it is sound policy to invest such a large amount of money when you have a product that is being distributed and being sold in the country. On the other hand, if the tariffs do go through, if the bill is passed in its present form, the effect will be that Terumo will lose its distribution network and it will not be able to sell its product in Canada. The company will not be able to compete.

Under those circumstances, it would take a considerable amount of time to set up and re-establish a distribution network. It would take time to regain its market share, because contracts are awarded on a yearly basis. From an economic point of view, it is not sound to invest several million dollars when there is little probability of return for some time to come.

While Terumo still has a market share, and still has a distribution network, is the time that it is feasible, logical and sound to make this investment in Canada.

I would like to come back to the point of the urgency of the situation. As I indicated, a further inquiry would take more time. There are contracts which will come up during the summer for renewal; for example, that of the H.P.P., which is on contract in Ontario, and which expires in July. There are some contracts in Quebec which come up also in July, and there are some independent hospitals which do not purchase in a group situation; each hospital will obtain the tubes that it needs. The independent hospitals contract at various times during the year. There is therefore still a question of bidding that will go on during the summer.

The distributors and Terumo must know what prices they should quote and how to bid for contracts. If we are going to extend the time period any longer, Terumo will lose these contracts during the summer months. Also, Terumo is actively anticipating the Senate's decision before continuing with its plans. We have already outlined what steps they have taken towards establishing in Canada, including looking for land, looking for sites, meeting with officials, trying to obtain grants, determining what equipment they would need, what laboratories they would need, and determining what the amount of their investment would be. Right now they are looking to see what the effect of the Senate's decision will be.

If there is a further delay it will be a detrimental situation for everyone involved.

## [Traduction]

**Mlle Handman:** Oui. Cette modification serait tout à fait acceptable, parce que ce délai donnerait à Terumo le temps de s'établir au Canada.

**Le président:** Cette proposition est cependant liée à un certain nombre de conditions. Par exemple, vous devriez satisfaire aux exigences de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

**Mlle Handman:** Oui. Il est évident que ces conditions, par exemple de satisfaire aux exigences de cette loi et à toute autre exigence du même genre, sont parfaitement acceptables; Terumo devrait s'y plier de toute façon pour s'établir au Canada.

J'aimerais signaler que la compagnie devra investir plusieurs millions de dollars pour s'établir au pays. D'un point de vue commercial, il est de bonne politique d'investir une aussi importante somme d'argent dans un pays lorsqu'un produit y est distribué et vendu. Par ailleurs, si le tarif est accepté, et si la loi est adoptée dans sa forme actuelle, Terumo perdra son réseau de distribution et ne pourra plus vendre ses produits au Canada; elle ne pourra donc plus soutenir la concurrence.

Dans ces circonstances, il faudra beaucoup de temps pour remettre sur pied un réseau de distribution. Il faudra du temps pour que la compagnie reprenne sa part du marché, parce que les contrats sont attribués annuellement. D'un point de vue économique, il n'est pas prudent d'investir plusieurs millions de dollars lorsque les possibilités de rentrées sont faibles à moyen terme.

C'est maintenant, alors que Terumo possède encore une part du marché et un réseau de distribution, qu'il est possible, logique et prudent de faire cet investissement au Canada.

J'aimerais revenir à la question de l'urgence de la situation. Comme je l'ai indiqué, une nouvelle enquête prendrait encore du temps. Or, certains contrats devront être renouvelés au cours de l'été; par exemple, le contrat conclu avec H.P.P. en Ontario qui arrive à échéance en juillet. Divers contrats conclus au Québec se terminent également en juillet; par ailleurs, certains hôpitaux indépendants n'achètent pas en vrac, mais laissent à chaque hôpital le soin de commander les tubes dont il a besoin. Ces hôpitaux indépendants passent leurs commandes à divers moments de l'année. Il y aurait donc encore une question de soumissions au cours de l'été.

Terumo et les distributeurs doivent savoir quels prix fixer et comment présenter des soumissions pour obtenir des contrats. Si nous devons prolonger encore les délais, Terumo perdra ces contrats prévus pour l'été. Par ailleurs, la compagnie attend avec impatience la décision du Sénat avant de poursuivre ses projets. Nous avons déjà souligné quelles mesures la compagnie avait prises jusqu'ici pour s'établir au Canada, y compris la recherche d'un site, les rencontres avec des fonctionnaires, les démarches pour obtenir des subventions, ainsi que les études sur le matériel et les laboratoires nécessaires, et sur le montant de l'investissement. Actuellement, la compagnie attend de connaître les effets de la décision du Sénat.

Tout nouveau retard ne pourrait que nuire à tous les intéressés.



[Text]

**Mr. Gillespie:** I would like to address two main questions to the witness. The first one relates to the minister's letter of July 2. In that letter the minister indicated that Terumo had been asked to provide facts and figures as to profitability, selling prices, distribution network, market share, and other relevant information. My question to the witness is, what, if anything, has not been provided within that scope?

**Miss Handman:** The only information that has not been provided is, as far as I know, the cost price of the product. We indicated the gross margin of distributors; however, the cost of manufacturing and the selling price for Terumo were not provided. This is proprietary information.

**Mr. Gillespie:** Do I take it that Terumo will refuse to provide this information?

**Miss Handman:** I can contact my client again and see.

**Senator Connolly:** Even on a confidential basis, you are saying, are you not, Mr. Gillespie?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Connolly:** You might tell them that it might be given confidentially to the department.

**Mr. Gillespie:** Assuming your client agrees, whether on a confidential basis or otherwise, to give this information, how long would it take them to provide the details?

**Miss Handman:** I presume it could be done immediately, should they agree.

**Mr. Gillespie:** So it would seem that if they are agreeable, this information can be provided immediately.

**Miss Handman:** In a very short time, yes; but as I said, all the other information concerning the distributors, the gross margin, the technology involved, the product, the identity of the distributors, Terumo's plans, has been provided. In addition, if this information is to serve as a basis for determining whether or not Terumo can compete in the Canadian marketplace, it is already evident that it cannot. All the information has been supplied to indicate that at present Terumo cannot compete in the Canadian marketplace, and that it will continue to be in an uncompetitive position in the future.

**Senator Connolly:** Because of the duty.

**Miss Handman:** Because of the duty. Those facts are there.

**Senator Connolly:** You have given us that pretty well. I must commend you. Terumo is very lucky to have as good a spokesman—spokeslady, I should say—as you.

**Senator Beaubien:** You are getting your spokes mixed.

**Senator Connolly:** You have done very well.

There are a couple of things that I would like to ask. You have already told me what your views are about the commit-

[Traduction]

**M. Gillespie:** J'aimerais poser deux grandes questions au témoin. La première porte sur la lettre, datée du 2 juillet, dans laquelle le Ministre indiquait que Terumo avait été prié de fournir des chiffres sur sa rentabilité, ses prix de vente, son réseau de distribution et sa part du marché, et de fournir d'autres renseignements pertinents. Je voudrais demander au témoin si la compagnie a effectivement communiqué tous ces renseignements.

**Mlle Handman:** Le seul renseignement qu'elle n'a pas donné, autant que je sache, concerne le prix de revient de son produit. Elle a indiqué la marge bénéficiaire des distributeurs, mais non le coût de fabrication et le prix de vente pour Terumo; il s'agit là d'information confidentielle.

**M. Gillespie:** Dois-je en conclure que Terumo refuse de fournir ce renseignement?

**Mlle Handman:** Je peux communiquer de nouveau avec mon client pour vérifier.

**Le sénateur Connolly:** Vous voulez dire, même sous le sceau du secret, n'est-ce pas monsieur Gillespie?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Connolly:** Vous pouvez dire à la compagnie que ce renseignement pourrait être communiqué au Ministère sous le sceau du secret.

**M. Gillespie:** En supposant que votre client accepte de fournir ce renseignement, sous le sceau du secret ou non, combien de temps lui faudra-t-il pour rassembler tous les détails pertinents?

**Mlle Handman:** Je présume que cela pourrait se faire immédiatement si la compagnie accepte.

**M. Gillespie:** Il semblerait donc que si la compagnie le veut bien, elle pourrait fournir ce renseignement sans délai.

**Mlle Handman:** Dans un très bref délai oui; cependant, comme je l'ai indiqué, elle a déjà fourni tous les autres renseignements concernant ses distributeurs, leur marge bénéficiaire, les techniques qu'elle utilise, son produit et ses projets. En outre, si ces renseignements doivent servir à déterminer si Terumo peut faire face à la concurrence sur le marché canadien, il est déjà évident que non. Toutes ces données ont été fournies pour indiquer qu'à l'heure actuelle, Terumo n'est pas en position concurrentielle sur le marché canadien, et ne le sera pas non plus dans l'avenir.

**Le sénateur Connolly:** En raison des droits de douanes.

**Mlle Handman:** Effectivement. Les faits sont là.

**Le sénateur Connolly:** Vous nous avez expliqué toute la question très clairement; je dois vous en féliciter. La compagnie Terumo est très chanceuse d'avoir un aussi bon porte-parole—ou plutôt, une aussi bonne porte-parole, devrais-je dire...

**Le sénateur Beaubien:** Attention, vous mêlez les genres!

**Le sénateur Connolly:** Vous avez fait un exposé très intéressant.

J'aimerais cependant vous poser quelques questions. Vous avez déjà exposé votre opinion sur la modification proposée par

[Text]

tee's proposed amendment to 69600-1, but you have also read the letter to the chairman, dated July 2, in which reference is made to the establishment of an order in council under section 17 of the Financial Administration Act, which would temporarily suspend the duty and effectively do what the committee had in mind in its draft report in connection with 69600-1.

**The Chairman:** Senator Connolly, I am just wondering whether that is a clear statement of what the minister's letter proposes. As I understand it, it proposes two periods of a year each, one starting on July 1, 1981.

**Senator Connolly:** I had not come to that yet.

**The Chairman:** But the point is that the treatment of remission is different in the first half from what it is in the second half. In the first half Terumo would have to pay the duty, and, as and when that period ran its course, it could get a refund. With regard to the second half, the duty is remitted at the time of importation.

**Senator Connolly:** Thank you, Mr. Chairman.

The point I would like to ask Miss Handman about is this. Would the proposal set out in the minister's letter, in your view, meet the problem that Terumo has? In other words, for practical purposes, and ignoring the details that the chairman has put on the record, would it be as acceptable as the proposed amendment which the committee drafted?

**Miss Handman:** Senator, our answer is no, for the following reasons. We are not opposed to a remission order, *per se*; however, the way that this is formed, or the manner in which it is outlined, is not acceptable. There are a number of problems. First of all, according to the undertaking, a further inquiry is requested.

**Senator Connolly:** Never mind the inquiry business. I think you have satisfied Mr. Gillespie, and I think the committee, that the inquiry is not likely to take very long, if they want to go at it properly. All right. That is the inquiry business.

**Senator Cook:** We are not finished with the inquiry; but go on.

**Mr. Gillespie:** Perhaps I could pursue, if I might, senator, the matter of the time involved in the inquiry. Yesterday we were told by departmental officials that for the inquiry to be completed and a decision to be reached would probably take a month. It is their understanding that the summer months are a slow period for ordering these tubes; that the peak periods are the spring, which is the main period, and the fall, which is the secondary peak period.

Now, Miss Handman indicated that there were some orders that were coming up for renewal in July. Presumably those orders would have to be placed within the time frame of that month. I was going to ask of what importance these orders are. Can you give us any indication as to whether they are minor or major or what?

**Miss Handman:** The H.P.P. is a substantial contract.

[Traduction]

le Comité au sujet du numéro tarifaire 69600-1, mais vous nous avez également lu la lettre envoyée le 2 juillet au sénateur Hayden, et dans laquelle est mentionnée la promulgation possible, en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, d'un décret en conseil qui suspendrait temporairement les droits de douane, ce qui aurait le même effet que la mesure proposée par le Comité dans son rapport provisoire au sujet du numéro tarifaire 69600-1.

**Le président:** Sénateur Connolly, je me demande si vous interprétez correctement la proposition comprise dans la lettre du Ministre. Si j'ai bien compris, on y propose deux périodes d'un an chacune, dont la première commencerait le 1<sup>er</sup> juillet 1981.

**Le sénateur Connolly:** J'y venais.

**Le président:** Cependant, il faut souligner que les modalités de la remise ne seraient pas les mêmes pour les deux périodes. Pendant la première, Terumo devrait payer les droits de douane et pourrait ensuite obtenir un remboursement au cours de l'année. Pendant la deuxième année la remise des droits prendrait place au moment même de l'importation.

**Le sénateur Connolly:** Merci, monsieur le président.

La question que j'aimerais poser à M<sup>lle</sup> Handman est la suivante. La proposition énoncée dans la lettre du Ministre permettrait-elle, selon vous, de résoudre le problème de Terumo? Autrement dit, en pratique et sans tenir compte des détails que le président a expliqués, cette proposition serait-elle aussi acceptable que la modification préconisée par le Comité?

**Mlle Handman:** Sénateur, notre réponse est non, pour les raisons suivantes. Nous ne nous opposons pas au décret de remise en tant que tel, mais la façon dont il est présenté est inacceptable. Il se pose un certain nombre de problèmes. Premièrement, selon les engagements pris, il faudrait mener une nouvelle enquête.

**Le sénateur Connolly:** Ne pensez plus à cette histoire d'enquête. Je pense que vous avez convaincu M. Gillespie—ainsi que le Comité, selon moi—que cette enquête ne serait pas très longue si nous nous y prenions comme il faut. Voilà donc pour la question de l'enquête.

**Le sénateur Cook:** Nous n'en avons pas encore fini avec cette question; mais poursuivez.

**M. Gillespie:** Si vous me le permettez, sénateur, j'aimerais approfondir la question du délai nécessaire pour l'enquête. Les fonctionnaires du Ministère nous ont indiqué hier qu'il faudrait probablement un mois pour que l'enquête soit terminée et qu'une décision soit prise. Selon ces fonctionnaires, on note au cours de l'été un ralentissement des commandes de tubes de ce genre; les périodes de pointe sont premièrement, le printemps et deuxièmement, l'automne.

Or, M<sup>lle</sup> Handman a indiqué que certaines commandes devaient être renouvelées en juillet. Je présume que ces commandes devraient être placées au cours du mois. Je voudrais donc savoir quelle est l'importance de ces commandes.

**Mlle Handman:** Le contrat avec HPP est très important.



[Text]

**The Chairman:** One, I think you said, was \$1 million.

**Miss Handman:** I do not know the exact figures of the H.P.P. contract. It is a contract in Ontario and it is for a substantial amount of money. The other contracts may be smaller, but nevertheless they are contracts. The distributors are small, independent Canadian businessmen, and a contract is still a contract. Also, during the time that the inquiry takes place the distributors would be paying the tariff duty, so that they would be losing money during the time as inquiry would take place. Finally, as I have already indicated and I don't want to keep repeating myself, I do not think an inquiry is necessary, if we have already given evidence that Terumo is unable to compete in the Canadian marketplace. We feel that this evidence is already before this committee and the evidence is already before the Department of Finance.

**Senator Cook:** On the question of the inquiry and the reasonableness of it and so forth, what information do you say has not been given to the department?

**Miss Handman:** The only information I am aware of is the cost of the product, which is considered to be proprietary information.

**Senator Cook:** I ask that question, because of course we can ask all sorts of questions, but how relevant is that question to the issue? That is something I would like to hear evidence on from the department when the time comes. If you are going to have an inquiry, then that is the only fresh evidence the inquiry is likely to produce.

**Miss Handman:** That is how it appears to us. We have provided a great deal of information covering all aspects of the product and its distribution.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, whether you say it is an inquiry or not, I think as a committee we have to recognize that the department proposes to prepare and bring into being a remission order. Since this is an exceptional case and since they will be remitting duty, I think the department has to have the information it needs in order to justify taking this step. There is, therefore, some responsibility on the part of the department to take the appropriate steps to obtain that information.

**The Chairman:** The question is whether the cost of a product is that type of information.

**Senator Connolly:** Yes. It may well be that when we hear the officials of the department we will find that the additional cost can be avoided.

**Senator Cook:** The point is that if the cost is a relevant factor, then one cannot have too much sympathy for the applicant, if the applicant does not furnish the cost. If the cost is not a relevant factor, then why does the department ask for it?

**The Chairman:** Well, as I understood the witness this morning, if the cost information is relevant, or if the committee

[Traduction]

**Le président:** Vous avez indiqué, je pense, qu'il s'agissait d'un million de dollars.

**Mlle Handman:** Je ne suis pas au courant des chiffres exacts relatifs au contrat avec H.P.P.; il s'agit d'un contrat en Ontario, qui met en jeu des sommes considérables. Les autres contrats sont moins importants, mais ce sont quand même des contrats. Les distributeurs sont de petites entreprises canadiennes indépendantes, et un contrat reste toujours un contrat. De même, pendant la tenue de l'enquête, les distributeurs devraient payer des droits de douane, et perdraient donc de l'argent. Finalement, comme je vous l'ai déjà indiqué—et je ne voudrais pas me répéter—je ne pense pas qu'une enquête soit nécessaire parce que nous avons déjà prouvé que Terumo est incapable de soutenir la concurrence sur le marché canadien. Nous considérons que cette preuve a déjà été faite devant le Comité et le ministère des Finances.

**Le sénateur Cook:** Sur la question du bien-fondé de l'enquête et les autres questions connexes, quels sont—encore une fois—les renseignements que vous n'avez pas fournis au Ministère?

**Mlle Handman:** Autant que je sache, le seul renseignement qui n'a pas été fourni concerne le coût du produit, considéré comme information confidentielle.

**Le sénateur Cook:** Si je vous pose cette question—parce que nous pouvons évidemment poser toutes celles que nous voulons—c'est pour savoir si elle est vraiment importante pour l'affaire qui nous préoccupe. J'aimerais que le Ministère témoigne à ce sujet le temps venu. S'il doit y avoir une enquête, il s'agit là de la seule donnée nouvelle qu'elle est susceptible de révéler.

**Mlle Handman:** C'est ce qu'il me semble. La compagnie a fourni beaucoup de renseignements sur tous les aspects du produit et de sa distribution.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, que l'on parle ou non d'enquête, je pense que nous devons reconnaître, en tant que Comité, que le Ministère se propose de rédiger et de mettre en vigueur un décret de remise. Étant donné qu'il prendrait là une mesure exceptionnelle en remettant des droits de douane, je pense qu'il doit posséder toute l'information dont il a besoin pour justifier sa décision. Il lui incombe dès lors dans une certaine mesure de prendre les dispositions qui s'imposent pour obtenir ces renseignements.

**Le président:** Il s'agit de savoir si le coût d'un produit est un renseignement de ce genre.

**Le sénateur Connolly:** Oui. Il se pourrait très bien, lorsque nous entendrons le témoignage des fonctionnaires du Ministère, que nous découvrirons que le coût additionnel pourrait être évité.

**Le sénateur Cook:** Ce que je veux dire, c'est que si le coût est un facteur important, on ne peut avoir beaucoup de sympathie pour un requérant qui refuse de le révéler. Si ce n'est pas un facteur important, pourquoi le Ministère veut-il le connaître?

**Le président:** Eh bien, si j'ai bien compris le témoignage de ce matin, la compagnie pourrait fournir rapidement, sous le



[Text]

considers that it should be given, then that information could be delivered promptly on a confidential basis. I think our expert was told that it could be delivered within a week on that basis.

**Senator Cook:** I didn't know the witness had gone that far.

**The Chairman:** And that is the complete answer to the question.

**Senator Cook:** I didn't think she had gone that far. She said she would have to consult her client. If she consults her client and the client comes back and says, "no," then I would like to know for my own information how relevant the factor is, because, if it is relevant and the client is not prepared to give it, you cannot have too much sympathy with that position.

**Mr. Gillespie:** We might find out how relevant it is, when we hear the departmental officials.

**Senator Cook:** That is the other point I was making.

**Senator Connolly:** In any event, Miss Handman, what you really want is relief from duty until the Terumo plant is in being and in operation.

**Miss Handman:** Exactly.

**Senator Connolly:** After that you want protection like any other Canadian manufacturer.

**Miss Handman:** At that point it would not matter. There is no other competition. However, for the time that Terumo is establishing itself in Canada, we want and require duty relief.

**Senator Connolly:** But you want that tariff protection afterwards.

**Miss Handman:** Let me make myself clear. While Terumo is establishing itself in Canada, it needs relief from duty. It needs the goods to enter duty free so that it can continue to distribute its products during the time it is manufacturing and during the time it has made an investment of several million dollars in Canada.

**Senator Connolly:** Until its facilities are completed, in other words.

**Miss Handman:** Exactly.

**Senator Connolly:** After that, though, like any other Canadian manufacturer, it wants the protection that the tariff would impose.

**Miss Handman:** That would be fine.

**Senator Cook:** When you were making your statement a few minutes ago, you said that you had lost orders ranging from a few thousand dollars' worth up to \$1 million. Is that \$1 million the cumulative figure or were there a number of different orders?

[Traduction]

sceau du secret, tous les renseignements voulus sur le coût de son produit s'ils sont effectivement importants ou si le Comité juge qu'ils le sont. Je pense que notre expert nous dit qu'à cette condition, nous pourrions obtenir ces renseignements en moins d'une semaine.

**Le sénateur Cook:** je ne savais pas que le témoin était allé aussi loin.

**Le président:** Voilà la réponse à toute la question.

**Le sénateur Cook:** Je ne pense pas que le témoin soit allé aussi loin. Elle a dit qu'elle devait consulter son client. Si le client lui dit non, j'aimerais savoir, pour ma propre gouverne, à quel point ce renseignement est important; en effet, s'il est important et que le client ne veut pas le révéler, on ne peut être bien favorable à sa cause.

**M. Gillespie:** Nous saurons probablement à quel point ce renseignement est important lorsque nous entendrons le témoignage des fonctionnaires du Ministère.

**Le sénateur Cook:** Voilà l'autre point que je voulais souligner.

**Le sénateur Connolly:** De toute façon, mademoiselle Handman, ce que vous voulez vraiment, c'est que la compagnie Terumo soit exemptée de droits de douane jusqu'à ce que son usine soit en pleine exploitation?

**Mlle Handman:** Exactement.

**Le sénateur Connolly:** Après quoi vous demanderez la même protection que tous les autres manufacturiers canadiens?

**Mlle Handman:** A ce moment-là, la question n'aura plus d'importance parce qu'il n'existe pas de concurrence. Cependant, pour la période pendant laquelle Terumo s'établira au Canada, la compagnie a besoin de cette exemption de droit.

**Le sénateur Connolly:** Mais vous voulez que la compagnie soit protégée par la suite par un tarif douanier.

**Mlle Handman:** Comprenez-moi bien. Pendant que la compagnie Terumo s'établit au Canada, elle a besoin d'être exemptée de droits de douane. Il faut que ses produits puissent entrer en franchise au pays afin qu'elle puisse continuer à distribuer ses produits pendant qu'elle en manufacture, et qu'elle amortit son investissement de plusieurs millions de dollars au Canada.

**Le sénateur Connolly:** Jusqu'à ce que son usine soit terminée, en d'autres termes.

**Mlle Handman:** Exactement.

**Le sénateur Connolly:** Après cette période, cependant, la compagnie désire la protection que lui apporterait un tarif douanier, comme tous les autres manufacturiers canadiens.

**Mlle Handman:** Cela serait parfait.

**Le sénateur Cook:** Lorsque vous avez fait vos observations il y a quelques minutes, vous avez indiqué que la compagnie avait perdu des commandes allant de quelques milliers de dollars jusqu'à un million. Ce chiffre de un million est-il cumulatif, ou s'agissait-il d'un certain nombre de commandes différentes?

[Text]

**Miss Handman:** These figures are not cumulative. The figures vary from one company to another. At the back of the brief that we presented you will find letters from the different distributors indicating what their losses have been. For instance, one health care products company foresaw a loss of \$220,000. Another company, National Scientific Products, states that the results of this action will cost them the loss of seven hundred thousand dollars in annual sales.

**Senator Connolly:** Well, there is a million dollars already, practically.

**Miss Handman:** If you take the companies one by one, each company has indicated what its losses have been just because of the effect of the proposed tariffs, before their actual implementation into law.

**Senator Cook:** Without adding up the various figures, do you have any idea what the cumulative total is likely to be?

**Miss Handman:** In terms of losses?

**Senator Cook:** Yes.

**Miss Handman:** I am sorry, senator, I do not. I would have to add up the figures.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I thought that last week we were satisfied with the evidence and that the idea was either to proceed to a remission order or to make an amendment of the kind mentioned by Senator Connolly. I realize there are difficulties with respect to a remission order, as explained by the witness, but what difficulties exist with respect to such an amendment? It seems to me that we would not be creating any problem of principle if we returned the bill to the Commons only for this very technical amendment. I doubt that the objectives would be contested. It would not be as if we were making a substantive change in the bill. They should get used to some of these amendments in the other place.

**Senator Cook:** That would be a new experience for them.

**Senator Flynn:** It is about time.

**The Chairman:** Senator Flynn, as you know, we have dealt with this problem before in this committee.

**Senator Flynn:** I know.

**The Chairman:** And the method that has been used is to have an undertaking from the minister.

**Senator Flynn:** I am getting tired of those undertakings.

**The Chairman:** Well, I have been keeping tab on them. When the minister was here the other day, I simply mentioned something that was outstanding and his answer was, "Well, I have that in hand now and you will be hearing about it very shortly." That had to do with the bank bill.

**Senator Flynn:** I realize some of those undertakings are kept, but in my opinion in some ways we are following a strange procedure when we use the undertaking method, because in practice, if not in principle, we are changing the law without having the concurrence of the other place. In effect,

[Traduction]

**Mlle Handman:** Non, ce chiffre n'est pas cumulatif; la situation varie d'une société à l'autre. A l'endos du mémoire que nous vous avons soumis, vous trouverez des lettres où les divers distributeurs indiquent les pertes qu'ils ont subies. Par exemple, une compagnie de produits d'hygiène anticipait une perte de \$220 000. Une autre société, la National Scientific Products, indiquait que cette mesure entraînerait pour elle une perte de sept cent mille dollars en termes de ventes annuelles.

**Le sénateur Connolly:** Eh bien, nous sommes déjà près du million.

**Mlle Handman:** Si l'on prend les compagnie une par une, chacune a indiqué quelles pertes elle a subies depuis seulement que le tarif a été proposé, avant même qu'il ait effectivement force de loi.

**Le sénateur Cook:** Sans additionner les divers chiffres, avez-vous une idée de leur total cumulatif?

**Mlle Handman:** Sur le plan des pertes?

**Le sénateur Cook:** Oui.

**Mlle Handman:** Je suis désolée, sénateur, je n'en ai aucune idée. Il faudrait que j'additionne tous les chiffres.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je pensais que le témoignage de la semaine dernière nous avait convaincus, et que nous avions maintenant le choix entre un décret de remise et une modification dans le genre de celle que mentionnait le sénateur Connolly. Je me rends compte que le décret de remise pose certains problèmes, comme l'a expliqué le témoin, mais quels sont les problèmes liés à la modification proposée? Il me semble que nous ne créerions aucun problème de principe si nous ne renvoyions le bill aux Communes que pour cette modification, qui n'est en fait qu'une question de forme; je doute que l'objectif puisse en être contesté. En effet, nous ne modifierions pas le bill en profondeur; les membres de l'autre endroit devraient s'habituer à certaines modifications de ce genre.

**Le sénateur Cook:** Ce serait pour eux une expérience nouvelle.

**Le sénateur Flynn:** Il est a peu près temps.

**Le président:** Sénateur Flynn, comme vous le savez, le Comité a déjà traité de ce problème.

**Le sénateur Flynn:** Je sais.

**Le président:** Et la méthode qui a été utilisée, c'est d'obtenir un engagement du Ministre.

**Le sénateur Flynn:** Je suis excédé par ces engagements.

**Le président:** Je les surveille de près. L'autre jour, quand le Ministre a comparu devant nous, je lui ai fait part de quelque chose qui restait à faire et il m'a répondu: «Je m'en occupe et vous en entendrez parler très bientôt». Il s'agissait du projet de loi sur les banques.

**Le sénateur Flynn:** Je sais que certains de ces engagements sont respectés, mais à mon avis, nous suivrons une curieuse procédure en utilisant la méthode des engagements, car en pratique, sinon en principe, nous modifions la loi sans avoir l'assentiment de l'autre endroit. De fait, nous contournons la



[Text]

we are by-passing the House of Commons, because the undertaking is given by the minister over the head of the House of Commons.

**Senator Cook:** That is a good point, Mr. Chairman.

**The Chairman:** May I just tell you what the position of the Chair is on this question? Of Course, I realize that it is the position of the committee that matters. It is what the committee thinks that counts. The Financial Administration Act provides that the remission can be brought into force by Order in Council. That is action by the government. However, the remission order cannot be brought into being until there is a bill.

**Senator Flynn:** Yes. I realize that.

**The Chairman:** And the bill is law.

**Senator Flynn:** Yes.

**The Chairman:** Now, remission means that, with respect to the existing law, the minister gives an undertaking that he will remit until such time as the original act is amended, or whatever the period of time is. In other words, he undertakes to amend the act at the next session of Parliament.

**Senator Flynn:** Is there any problem in returning the bill with that simple amendment?

**The Chairman:** No.

**Senator Flynn:** I ask you, Mr. Chairman, and members of the committee what foreseeable problems there are. What is the difficulty? I know that as a rule the Commons does not like to have their bills sent back with amendments, but in this case, where our objective is quite clear and indisputable, I see no reason to hesitate. I could understand if the amendment were to involve a huge debate in the other place at a time when we are considering the adjournment of Parliament, but in this particular case, the amendment is simple. Why do we not try to make the other place accept this kind of amendment from time to time?

**The Chairman:** In some cases that has been our practice, but in others it has not. In cases where we have not followed this practice, we were usually satisfied with the undertaking of the minister given on behalf of the government, because the government must provide the necessary Order in Council. If it wanted to breach that undertaking after the fact then, so long as that government is a factor in relation to exercising power, it would present situations or conditions which might inhibit operations.

**Senator Flynn:** I agree with your point, Mr. Chairman, but I believe it is rather subjective and based upon personalities.

**Senator Cook:** I believe that the proper method is to amend the bill. Of course, we could fall back on the alternative suggestion when there is not the time available to make amendments. Thinking out loud at the moment, I would favour an amendment, if the merits of the case warrant it. But we have yet to hear from the officials of the department.

**Senator McIlraith:** Miss Handman, we have been dealing this morning with your client's position vis-a-vis the minister's

[Traduction]

Chambre des communes étant donné que le Ministre prend un engagement sans consulter les députés.

**Le sénateur Cook:** Voilà une remarque pertinente, monsieur le président.

**Le président:** A cet égard, permettez-moi de vous faire part de la position de la présidence. Évidemment, je sais que c'est la position du Comité qui importe. C'est ce qu'il pense qui compte. La Loi sur l'administration financière stipule que la remise peut être appliquée par décret du conseil. C'est une mesure du gouvernement. Toutefois, le décret de remise ne peut être appliqué sans projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Je vois.

**Le président:** Et le projet de loi devient loi.

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le président:** Or, la remise signifie que, en ce qui concerne la loi existante, le ministre prend l'engagement d'effectuer la remise jusqu'à ce que la loi initiale soit modifiée, ou quel que soit le délai fixé. Autrement dit, il s'engage à modifier la loi au cours de la session suivante du Parlement.

**Le sénateur Flynn:** Le fait de renvoyer le projet de loi avec cette simple modification pose-t-il des problèmes?

**Le président:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Je vous demande, monsieur le président et messieurs les membres du Comité quels sont les problèmes prévisibles. Je sais qu'en général, la Chambre des communes n'aime pas qu'on lui renvoie des projets de loi avec des modifications, mais dans le cas qui nous occupe, nos objectifs sont clairs et indiscutables, et je ne vois pas de raison d'hésiter. Je comprendrais si la modification entraînait un vaste débat à l'autre endroit alors que nous envisageons l'ajournement du Parlement. Mais dans ce cas particulier, la modification est tellement simple. Pourquoi ne pas essayer de faire accepter à l'autre endroit ce type de modification de temps à autre.

**Le président:** Dans certains cas nous avons procédé ainsi, mais dans d'autres, non. Et dans les cas où nous n'avons pas suivi cet usage, nous avons en général été satisfaits de l'engagement pris par le ministre au nom du gouvernement car ce dernier doit rendre le décret ministériel nécessaire. S'il voulait rompre cet engagement après coup, dans la mesure où le gouvernement est un facteur relatif à l'exercice du pouvoir, cela créerait une situation qui pourrait freiner les activités.

**Le sénateur Flynn:** J'admets votre point de vue, monsieur le président, mais je crois qu'il est plutôt subjectif et d'un caractère personnel.

**Le sénateur Cook:** J'estime que la méthode appropriée est d'amender le bill. Évidemment, si nous manquons de temps, nous pourrions nous rabattre sur l'autre possibilité. Mais si j'exprimais le fond de ma pensée, je serais en faveur de l'amendement, pourvu qu'il soit justifié. Mais il nous reste à entendre les fonctionnaires du Ministère.

**Le sénateur McIlraith:** Mademoiselle Handman, nous avons étudié ce matin la position de votre client à l'égard de la lettre



[Text]

letter of July 2, 1981 and the respects in which it appears not to be a satisfactory solution to the problem confronting your client.

**Miss Handman:** Correct.

**Senator McIlraith:** I want to deal with one aspect of that in order to get a bit more clarification. You gave us evidence as to the loss of business to two more dealers during the period since the item of taxation was indicated last October. Your figures demonstrate the point quite clearly and show that substantial loss. The main thrust, which can be found on page 2 of the letter, is that the proposed remission order under section 17 of the Financial Administration Act and the whole principle of that clause is the relief or remission of a tax. What is puzzling me is how that can be a satisfactory solution in this situation since it is something that comes after the item is imported. The item cannot be imported if there are no orders and there can be no remission if there is no tax collected. You have not developed this aspect of the matter at all.

**Miss Handman:** If a remission order were enacted immediately or if there were an undertaking to enact a remission order, then the dealers could bid on the basis of such an undertaking and continue to compete in the Canadian market. However, if the remission order is not forthcoming until some time in the future, subject to a period of inquiry and of going through the administrative bureaucracy, duties will have to be paid during that period which means that Terumo will lose the contracts which come up during the summer and during the fall or, at least, have great difficulty in obtaining them.

**Senator McIlraith:** And lose its distribution system.

**Miss Handman:** Exactly. And at that point, a remission order would be futile.

**Senator McIlraith:** Thank you.

**Miss Handman:** Does that answer your question?

**Senator McIlraith:** It assists me, although I do not find the remission order a satisfactory solution to the problem.

**Miss Handman:** At this point, I would like to wrap up my comments. As I indicated, our preference is for an amendment to the bill, as suggested by your committee. Such an amendment would allow Terumo to establish facilities, and during this period the item would enter the country exempt from duty. Terumo needs this relief in order to continue with its plans. We are not opposed to a remission order provided it is clear, objective, there is no further exercise of discretion and provided the conditions, such as the application to FIRA and the continuation of its plans or other conditions were conditions that we could meet. Such conditions would be acceptable, but the remission order must be issued immediately. Terumo needs relief now, not some time in the future. The distributors need relief now, not some time in the future and the hospitals require relief from the higher prices.

[Traduction]

du Ministre datée du 2 juillet 1980, ainsi que les motifs de son insatisfaction.

**Mlle Handman:** Parfait.

**Le sénateur McIlraith:** Je voudrais obtenir un éclaircissement supplémentaire sur un certain aspect. Vous nous avez démontré qu'il y aurait une baisse du chiffre pour deux autres grossistes depuis que le tarif douanier a été proposé en octobre dernier. Vos chiffres sont suffisamment clairs et indiquent une perte substantielle. Le thème principal, qu'on trouve à la page 2 de cette lettre est que le décret de remise proposé en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière et le principe de cette disposition est la remise d'une taxe. Je me demande toutefois s'il s'agit là d'une solution satisfaisante à cette situation, étant donné que cela s'applique après l'importation de l'article. En effet, l'article ne peut être importé s'il n'y a pas de décret et il ne peut y avoir de remise si la taxe n'est pas imposée. Vous n'avez pas donné de détails sur cet aspect de la question.

**Mlle Handman:** Si un décret de remise était rendu immédiatement ou si on prévoyait en vendre un, les grossistes pourraient présenter des soumissions en comptant sur ce décret et continueraient à se faire concurrence au sein du marché canadien. Toutefois, dans le cas contraire, à cause de la période d'enquête et de la bureaucratie administrative, la taxe devra être payée au cours de la période d'attente, ce qui signifie que Terumo perdra les contrats qui viennent à échéance pendant l'été et sans doute une certaine partie des contrats de l'automne ou, au moins, aura plus de difficultés à les obtenir.

**Le sénateur McIlraith:** Et perdra son réseau de distribution.

**Mlle Handman:** Et rendu à ce moment, un décret de remise sera inutile.

**Le sénateur McIlraith:** Merci.

**Mlle Handman:** Cela répond-il à votre question?

**Le sénateur McIlraith:** Cela aide, bien que je ne considère pas que le décret de remise constitue une solution satisfaisante à ce problème.

**Mlle Handman:** Maintenant, je vais me résumer. Comme je l'ai indiqué, nous préférons un amendement au bill comme le propose votre Comité. Cet amendement permettrait à Terumo de construire les installations nécessaires et pendant cette période, l'article entrerait au pays en franchise. Terumo a besoin de cet arrangement pour poursuivre ses plans. Nous ne nous opposons pas à un décret de remise pourvu qu'il soit clair, objectif, et non discrétionnaire, c'est-à-dire si les conditions, comme la conformité aux normes de l'Agence d'examen de l'investissement étranger et la poursuite de ses plans sont des conditions que nous pourrions remplir. Toutes ces conditions sont acceptables, mais le décret de remise doit être rendu immédiatement. Terumo a besoin d'aide dès maintenant, non pas plus tard. Les distributeurs ont besoin d'aide dès maintenant, et non pas plus tard, et les hôpitaux ont besoin de protection contre les prix plus élevés.

[Text]

As I have indicated, contracts are coming up for renewal. The bulk of the contracts take place at the end of the summer and during the early fall, and if there is any delay, the whole process will be meaningless at some point in the future. If remission is to be the form of relief, it would be acceptable, if the conditions were clear and objective so that if Terumo took the necessary steps, it would obtain the relief it needs.

**The Chairman:** So far as evidence is concerned, it would appear to me that we have dealt with the position of Terumo from the point of view of Terumo, unless Miss Handman has something more to add.

**Miss Handman:** I trust that my evidence was clear?

**Senator Connolly:** Very good.

**Miss Handman:** On the basis of that evidence, we would ask you to consider either an amendment which would provide a new tariff item free of duty or a remission order which would be immediate and contain conditions which Terumo could fulfill. I thank you, senators, for allowing me to speak this morning.

**The Chairman:** Thank you.

I do not think I need to introduce the next witness, But Mr. Russell is from the Department of Finance, and he has been before us on a number of occasions. As I mentioned, Mr. Gore is Assistant Director, Tariff Division, Department of Finance and Miss Robitaille is a tariff officer with the Tariff Division. The appearance of these witnesses this morning arises from the fact that Mr. Gillespie, our expert, Senator Barrow and myself had discussions with these representatives, excluding Mr. Russell, yesterday afternoon. At that time we reviewed the three headings in the minister's letter of July 2 and indicated what we thought presented difficulties, when it came to dealing with them in an effective way, from the point of view of the committee.

The representatives undertook to review the situation and to consider what we had discussed with them. We were simply attempting an interpretation of what was before us, in the light of what we thought the questioning by the committee had, up to that moment, indicated and what the difficulties were concerning the proposal from the minister's office in this letter of July 2. The witnesses are with us again this morning.

Mr. Russell, I do not want to lay out the plan of action or the presentation, but the purpose of the visit this morning is to indicate what will be the attitude of your department in the light of what we indicated to the representatives yesterday afternoon by way of providing for an undertaking, an order in council, a remission order, and certain conditions to be established.

This morning you have had the opportunity of hearing from Terumo. I suppose your answers may encompass some or all of the things that were put forward by Terumo's representatives this morning. The plan is in your hands, Mr. Russell and Mr. Gore, and any time you are ready to start, please proceed.

[Traduction]

Comme je l'ai indiqué, les contrats viennent à échéance. Le renouvellement de la plupart a lieu à la fin de l'été et au début de l'automne, et s'il y a le moindre retard, tout ce que nous faisons n'aura servi à rien. Si la remise doit être une forme d'aide, elle serait acceptable si les conditions en sont claires et objectives de sorte que si la société Terumo prenait les mesures nécessaires elle obtiendrait l'aide dont elle a besoin.

**Le président:** Selon toute évidence, nous avons examiné la position de Terumo à partir du point de vue de Terumo, à moins que M<sup>lle</sup> Handman ait quelque chose à ajouter.

**Mlle Handman:** Mon témoignage était bien clair?

**Le sénateur Connolly:** Il était excellent.

**Mlle Handman:** Sur la base de ce témoignage, nous vous prions d'examiner un amendement qui exempterait de droits douaniers un nouvel article de tarif ou d'accepter un décret de remise qui serait exécutoire immédiatement et conforme aux conditions que Terumo pourrait remplir. Je vous remercie, messieurs les sénateurs, de m'avoir permis de prendre la parole ce matin.

**Le président:** Merci.

Je crois que je n'ai pas besoin de vous présenter les témoins suivants, mais M. Russell est du ministère des Finances et a déjà comparu devant nous à un certain nombre d'occasions. Comme je l'ai mentionné aussi, M. Gore est directeur adjoint à la Division des tarifs du ministère des Finances, et M<sup>lle</sup> Robitaille est un agent de tarif au sein de cette division. La comparution de ces témoins ce matin découle des discussions que M. Gillespie, notre expert, le sénateur Barrow, ainsi que moi-même avons eues avec eux, sauf M. Russell, hier après-midi. Nous avons alors examiné les trois points de la lettre du Ministre datée du 2 juillet et nous avons indiqué ce qui, à notre avis, présentait des difficultés, en vue de faire un travail efficace du point de vue du Comité.

Les représentants susmentionnés se sont engagés à examiner la situation et les faits que nous leur avons soumis. Nous essayions simplement d'interpréter le sens de cette lettre à la lumière de ce que nous croyions que les questions du Comité avaient révélé jusqu'à ce moment, ainsi que des difficultés qui découlaient de la proposition formulée par le Ministre dans sa lettre du 2 juillet. Les témoins sont de nouveau avec nous ce matin.

Monsieur Russell, je ne veux pas détailler le plan d'action ou la présentation, mais l'objet de la visite de ce matin est d'indiquer ce que sera l'attitude de votre ministère à la lumière de ce que nous avons indiqué aux représentants hier après-midi, c'est-à-dire donner une garantie, rendre un décret du conseil, un décret de remise et fixer certaines conditions qui restent à établir.

Ce matin, vous avez eu l'occasion d'entendre Terumo. Je suppose que vos réponses pourront comprendre en partie ou en totalité les faits avancés par les représentants de Terumo ce matin. Vous avez le plan entre vos mains, MM. Russell et Gore, et vous pourrez commencer dès que vous serez prêts.



[Text]

**Mr. Russell:** In beginning the discussion, I might explain that I was not in attendance yesterday because I had commenced my vacation, but I came back from vacation to discuss this further with you today, so that is an indication of how important I feel this matter is.

**Senator Connolly:** At least you are in an air-conditioned room.

**Senator Molson:** It is obviously more fun.

**Mr. Russell:** Mr. Gore did have an opportunity to talk to the minister after yesterday's meeting, and the upshot of that meeting is that the minister still believes his proposals, as outlined in his letter, are reasonable.

In connection with Senator Flynn's question as to why this should not be sent back for amendment as originally proposed, from the minister's point of view, the main difficulty with that, at least in dealing with Terumo, is that he thinks it would be wrong from a tariff policy point of view, bearing in mind that the tariff proposed in this bill was announced in October for application the following July. It had been under consideration by the Tariff Board for several years before that. There was lots of advance notice that a change was being contemplated. There was a period of eight months between the announcement of the policy and its proposed implementation date. The minister believes, and I agree with him, that that is more than normal lead time, and we believe it is adequate time.

Every time there is a tariff increase of any kind we receive representations from the companies who either do not wish us to go ahead with the tariff increase or wish us to postpone its effective date. In this particular case, the application of a tariff on blood collection tubes is only a small part of the much larger package of tariff amendments which flow from the Tariff Board's report on reference 155.

Many people would have preferred maintenance of the old tariff schedule, but we have gone ahead with this proposal to bring in a new tariff schedule on this and other goods as of July 1.

Having announced that date, our view is that the most equitable procedure is to stick with it because some firms have planned on the basis that the date would be adhered to. Becton Dickinson and the other manufacturers of blood collection tubes who appeared before this committee, made it clear that they had gone ahead with production planning on the basis of the tariff change taking place.

**Senator Flynn:** Are you telling us that the minister or the government would refuse to accept an amendment?

**Mr. Russell:** That is certainly the minister's current attitude.

**Senator Flynn:** So he is prepared to give a remission order but not prepared to accept an amendment?

**Mr. Russell:** A remission order—if he can be satisfied there is a need for one.

[Traduction]

**M. Russell:** Avant de commencer, je vous signale que je n'étais pas ici hier parce que j'étais en vacances, mais je suis revenu de mes vacances pour continuer cette discussion avec vous aujourd'hui. Vous avez là la preuve de l'importance que j'attache à cette question.

**Le sénateur Connolly:** Au moins vous êtes dans une pièce climatisée.

**Le sénateur Molson:** C'est évidemment plus agréable.

**M. Russell:** M. Gore a bel et bien parlé avec le Ministre après la réunion d'hier, et il découle de cette réunion que le Ministre considère toujours que ses propositions sont raisonnables, telles que formulées dans sa lettre.

Pour répondre à la question du sénateur Flynn, à savoir si nous devrions renvoyer ce projet dans sa formulation originale pour amendement, disons que du point de vue du Ministre, la principale difficulté qui se pose, au moins en ce qui concerne Terumo, est que le Ministre estime que cela serait une erreur, du point de vue de la politique des tarifs, compte tenu du fait que le tarif proposé dans ce bill a été annoncé en octobre pour entrer en vigueur le mois de juillet suivant. Il avait en outre déjà fait l'objet d'études par la Commission du tarif durant plusieurs années. Des tas de préavis annonçant qu'une modification était envisagée ont été publiés. Il y a eu une période de huit mois entre l'annonce de la politique et la date prévue de sa mise en œuvre. Le Ministre estime, et je suis d'accord avec lui, que le délai accordé a été plus que suffisant, et nous croyons qu'il n'y a pas lieu de le prolonger.

Chaque fois qu'il y a une augmentation quelconque d'un tarif, les sociétés réticentes exercent des pressions sur nous pour que nous y renoncions ou que nous retardions la date d'entrée en vigueur. Dans le cas qui nous intéresse, l'application d'un tarif sur des tubes de prélèvement de sang ne constitue qu'une petite partie d'un plus vaste ensemble de modifications de tarifs que propose la Commission du tarif dans son rapport à la référence 155.

De nombreuses personnes auraient préféré que l'on maintienne l'ancien tarif, mais nous avons décidé de donner suite au projet de présenter une nouvelle échelle de tarifs sur ces articles et sur d'autres marchandises à compter du 1<sup>er</sup> juillet.

Ayant annoncé cette date, nous estimons que la procédure la plus juste est de s'en tenir à elle parce que certaines compagnies ont fait leur planification, convaincues qu'il s'agissait de la date définitive. Becton Dickinson et les autres fabricants de tubes de prélèvement de sang qui ont comparu devant ce comité ont clairement fait savoir qu'ils présumaient que la modification des tarifs aurait lieu et avaient planifiés leur production en conséquence.

**Le sénateur Flynn:** Insinuez-vous que le Ministre ou le gouvernement refuserait d'accepter un amendement?

**M. Russell:** C'est certainement l'attitude actuelle du Ministre.

**Le sénateur Flynn:** Il serait donc prêt à rendre un décret de remise mais non pas à accepter un amendement?

**M. Russell:** Un décret de remise s'il estime qu'il en faut un.

[Text]

**Senator Flynn:** I would rather have the minister appear before us and tell us that himself.

**Mr. Russell:** He did appear and he did make those remarks.

**Senator Flynn:** Yes, but if he objects to an amendment, that is one thing he should tell us, but I do not know if he can.

**The Chairman:** Senator Flynn, in line with what you have said, it would appear that the presentation which the minister made in this letter of July 2 sweeps away what were the basic considerations at the time these changes were first made, because he has moved away from them in this proposal.

Reference still continues to be made to the Tariff Board whose finding was that the amount involved by the duty proposed on evacuated blood collection tubes was relatively insignificant and that there were other items in the tariff where relief could be sought. We assume that that statement by the Tariff Board meant that the items on which duty was being imposed were items that could be brought in under another part of the tariff without payment of duties. That is what we concluded.

Whether that is what Mr. Russell is saying now, I do not know. This makes a reference to the Tariff Board and their finding a bit meaningless as being a basis on whether to tax or not to tax.

**Senator Smith:** It strikes me as rather strange to assert that because the announcement of the proposed change was made a long time ago, people should obey it and not wait to appear before this committee when the proposed legislation comes before us.

As I understood it, Mr. Russell's assertion was to the effect that the government decided to make an announcement that this change would be made, assuming that Parliament would do its bidding.

We hear today, and I am sure it is not the original invention of the witness himself, that because some months have elapsed since this announcement was made, anyone who has the backbone to refuse to accept it until Parliament has passed it ought to be punished by having its allegations and requests dealt with in the way Mr. Russell suggests. To me that is an untenable proposition. Where better could anyone who objects to a proposed bill come to place his or her objections than before a committee of Parliament, either of this place or of the other? How does it lie in any minister's mouth to say, "Look, that fellow knew about this long ago and he has no business here today?" That does not rub the right way with me at all.

**Mr. Russell:** The minister has offered to consider a remission scheme for Terumo and to deal with their particular problem if he is persuaded there is a problem. That offer is certainly in recognition of the representations that have been made to this committee. Essentially, he is saying that there are other companies who would be adversely affected by a general postponement of the tariff.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Je préférerais que le Ministre compare devant nous et qu'il nous le dise lui-même.

**M. Russell:** Il a bel et bien comparu et formulé ces remarques.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais s'il s'oppose à un amendement, il devrait nous le dire, mais je ne sais pas s'il le peut.

**Le président:** Sénateur Flynn, pour répondre à ce que vous avez dit, il semble que la déclaration du Ministre dans sa lettre du 2 juillet élimine les considérations de base qui avaient été retenues au moment où ces modifications ont été apportées pour la première fois, vu que ce qu'il propose ici s'en écarte.

Reportons-nous toujours à la Commission du tarif qui a conclu que les sommes en cause dans la question de l'augmentation du tarif des tubes de prélèvement de sang étaient relativement insignifiantes et qu'il y avait d'autres articles dans le tarif qui pourraient faire l'objet d'une réduction de droits. Nous présumons que la déclaration de la Commission du tarif signifiait que les articles frappés de droits de douane pouvaient être importés en vertu d'une autre partie du tarif sans qu'il faille payer de droits pour eux. C'est ce que nous avons conclu.

Je ne peux dire d'après les propos de M. Russell s'il abonde dans le même sens. Il est question ici de la Commission du tarif et de sa conclusion un peu insignifiante sur la nécessité de taxer ou de ne pas taxer.

**Le sénateur Smith:** Je trouve qu'il est plutôt étrange de prétendre que parce que l'annonce des modifications proposées a été faite il y a longtemps, les gens devraient s'y conformer et ne pas attendre de comparaître devant ce Comité au moment où le projet de loi est à l'étude.

Si je comprends bien, M. Russell a affirmé que le gouvernement avait décidé d'annoncer que le changement serait apporté, en presumant que le Parlement serait d'accord.

Nous apprenons aujourd'hui, et je suis certain que ce n'est pas le témoin qui a inventé cela, qu'à cause du fait que plusieurs mois se sont écoulés depuis l'annonce, toute personne qui a le courage de refuser d'accepter jusqu'à ce que le Parlement l'ait adopté doit être punie et ses déclarations et ses demandes doivent être considérées de la façon que propose M. Russell. Pour moi, cette proposition est insoutenable. Que peut faire de mieux une personne qui s'oppose à un projet de loi, sinon de venir expliquer les motifs de son opposition devant un Comité du Parlement, que ce soit au Sénat ou à la Chambre des communes? De quoi n'importe quel ministre aurait-il l'air s'il disait: «Regardez ce type, il savait cela depuis longtemps et il n'a pas d'affaire ici aujourd'hui»? Cela ne me semble pas la bonne façon de procéder.

**M. Russell:** Le Ministre a offert d'examiner un projet de remise pour Terumo et d'examiner son problème particulier s'il est persuadé qu'il y a un problème. Cette offre découle certainement de démarches qui ont été faites auprès de ce Comité. Essentiellement, il dit que d'autres fabricants seraient touchés par une remise à plus tard générale du tarif.



*[Text]*

The adverse effect of a limited remission order on a company such as Becton Dickinson would not be the same as a simple postponement of the effective date on the tariff.

**Senator Smith:** What difference does it make whether the minister announces a proposed change in October or some other time? This is the time it is being dealt with, and the protests are being heard.

**Mr. Russell:** If the proposed amendment contained in the draft committee report were enacted, in our judgment that would cause difficulties for the other manufacturers which would be of a similar magnitude to what the tariff is alleged to cause for Terumo, so you have a choice of whether you favour one or the other. Our basic inclination is to say that in a situation like that where you have two opposing interests then, on balance, it is more equitable to stick with the originally announced deadline.

**Senator Smith:** Perhaps it would be more equitable to stick with the situation as it was before the announcement was made.

**Mr. Russell:** You can do that.

**Senator Flynn:** I do not believe that you can speak for the minister in matters which only the minister can deal with. The witness can discuss the technicalities of the remission order or anything like that to show that it would achieve the same purpose as an amendment, but I would not accept that he could tell us that the minister or the government is going to refuse the amendment or anything else.

**Mr. Russell:** All I can say about the minister's situation is that he did appear before the committee and gave testimony.

**Senator Flynn:** We heard him.

**Mr. Russell:** ... he was in opposition to the draft committee report. He sent the letter and the most recent word I have from him is that he still stands behind his letter. That is all I can say about his position.

**Senator Flynn:** That is fine. We can read the letter as well as you can.

**Senator Cook:** The witness is in an awkward situation because there is a clash between legislative policy or philosophy and the administrative aspect of legislation. I can see that the witness is bound by ministerial policy and how the government wants things done and the announcement date. Whereas we feel there is still another process to take place, that is a legislative one, and we are not bound by an announcement of the minister or the department as to when it should take place.

**Senator McIlraith:** The witness has another difficulty in that he is an administrative officer who makes representations vis-a-vis the minister's position on certain points. One of them involves the minister exercising his discretion under section 17 of the Financial Administration Act, and the other involves the minister as a member of Parliament responsible for legislation

*[Traduction]*

Les problèmes que poserait un décret de remise limité pour une compagnie comme Becton Dickinson ne seraient pas les mêmes que ceux qui découleraient d'une simple remise à plus tard de la date d'entrée en vigueur du tarif.

**Le sénateur Smith:** Quelle différence y a-t-il si le Ministre annonce un projet de modification en octobre ou en quelque autre moment? C'est maintenant la période d'étude et c'est le temps de s'y opposer.

**M. Russell:** Si l'amendement proposé dans le rapport du Comité était adopté, nous estimons qu'il causerait des difficultés aux autres fabricants, difficultés d'une importance égale à celles dont fait état Terumo, et par conséquent vous avez le choix de favoriser l'un ou l'autre. Nous sommes au fond d'avis que dans une situation comme celle-ci, lorsqu'il s'agit de deux intérêts divergents, il est plus juste de s'en tenir à l'échéance annoncée à l'origine.

**Le sénateur Smith:** Il serait peut-être plus juste de maintenir la situation telle qu'elle était avant l'annonce.

**M. Russell:** Vous pouvez le faire.

**Le sénateur Flynn:** Je ne pense pas que vous puissiez parler au nom du Ministre pour des questions que le Ministre seul peut examiner. Le témoin peut discuter des aspects techniques du décret de remise ou de tout décret semblable pour indiquer qu'il atteindrait le même but qu'un amendement, mais je n'accepte pas qu'il nous dise que le Ministre ou le gouvernement va refuser l'amendement ou quoi que ce soit.

**M. Russell:** Tout ce que je peux dire au sujet de la situation du Ministre est qu'il a bel et bien comparu devant le Comité et a témoigné—

**Le sénateur Flynn:** Nous l'avons entendu.

**Mr. Russell:** ... en opposition au rapport du Comité. Il a expédié la lettre et selon le dernier entretien que j'ai eu avec lui, il maintient toujours la même position. C'est tout ce que je peux dire à ce sujet.

**Le sénateur Flynn:** Parfait. Nous pouvons lire la lettre comme vous.

**Le sénateur Cook:** Le témoin se trouve dans une situation difficile parce qu'il y a une contradiction entre la politique législative où la philosophie et l'aspect administratif de la législation. Je suis conscient que le témoin est obligé de se conformer à cette politique ministérielle, à la façon dont le gouvernement souhaite que les choses se fassent ainsi qu'à la date de l'annonce. Alors que nous estimons qu'il y a toujours la possibilité de procéder d'une autre façon, c'est-à-dire par la voie législative. D'ailleurs nous ne sommes pas liés par une annonce du Ministre ou du Ministère sur la date à laquelle cela devrait avoir lieu.

**Le sénateur McIlraith:** Le témoin doit faire face à une autre difficulté vu qu'il fait, en tant qu'agent administratif, des démarches au sujet de la position du ministre à l'égard de certaines questions. D'une part, le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire, en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, et d'autre part à titre de député chargé de

*[Text]*

and taking a position in Parliament as to what he wants Parliament to do. I do not feel disposed to press the witness on that point at all, because I think it is somewhat beyond the responsibility of an administrative officer. What I would like to get from the witness is all the information he can give us as to the technical and administrative aspects of the matter.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, as I understand it, Mr. Russell is here representing the minister. He conveyed to us what I took to be the message he was commanded, instructed or advised to deliver to us. If he does that, then he has to be like any other herald—he has to take the answer back. We have every reason to say to the minister's messenger, no matter how worthy a gentleman he is—and I share your opinion on that score—if he wants to send us a message and is not prepared to give it to us himself, then his messenger must relay to him the way in which the committee receives the message. It is not to embarrass the witness.

**Senator Flynn:** My objection is more formal than that. I do not think the witness can deliver a message from the minister dealing with the policy of the government. If the minister wants to appear here and tell us that he will contest the amendments in the house, he is the only one able to do that. The witness certainly is not the one to do that.

**Senator Smith:** The minister should have come here.

**Mr. Russell:** Basically I am here in my capacity as a policy adviser to the minister, and I am certainly here to explain things.

**Senator Flynn:** That is the danger when you come here and tell us what advice you gave him.

**Mr. Russell:** I am here to explain what I know of how his proposition works.

**Senator Flynn:** You should not do that because it is very risky.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, I would like to come back to what Mr. Russell said a few moments ago about the fact of the lead time that had been given and so on. While he was saying that, I was trying to think it through. In those eight months lead time, which he said was quite extensive and adequate—and I agree it is a long lead time—what would he have expected the company to do in the interim?

**Mr. Russell:** I would have expected them to come forward with more information than they have concerning the impact on them as a corporation. We find that the evidence they have given to this committee is quite sketchy. It is a series of allegations not substantiated with facts, figures or documentation. For instance, the letters which are attached to the brief, and which Miss Handman described as evidence that the company lost market shares since October, are written in April which does not talk about contracts lost. They do not give any figures on lost sales since October. They simply project into the future what they think will happen to their business if the tariff goes on. They do not deal with lost sales at all.

*[Traduction]*

légiférer, il adopte une position au Parlement, au sujet des mesures à prendre. Je ne me sens nullement en mesure d'insister auprès du témoin sur ce point, parce que je crois que cette question dépasse quelque peu la responsabilité d'un agent administratif. J'aimerais plutôt que le témoin nous donne toute l'information dont il dispose au sujet des aspects technique et administratif de cette question.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, si j'ai bien compris, M. Russell est ici pour représenter le ministre. Il nous a, selon moi, transmis le message qu'on lui a ordonné, indiqué ou conseillé de nous donner. Si c'est le cas, il est alors comme tout autre messenger—it doit retourner avec une réponse. Nous avons toutes les raisons de dire au messenger du ministre, si bien élevé qu'il puisse être et je suis d'accord avec vous sur ce point s'il veut nous envoyer un message et qu'il n'est pas disposé à nous le livrer lui-même, son messenger doit alors lui transmettre notre message de la même façon que le Comité a reçu le sien. Nous ne voulons pas importuner le témoin.

**Le sénateur Flynn:** Mon objection est plus officielle. Je ne crois pas que le témoin puisse transmettre un message du ministre traitant de la politique du gouvernement. Si le ministre veut se présenter devant nous et nous dire qu'il contestera les modifications en Chambre, il est le seul à pouvoir le faire, ce n'est certainement pas l'affaire du témoin.

**Le sénateur Smith:** Le ministre aurait dû venir.

**M. Russell:** Je suis ici avant tout, en ma qualité de conseiller du ministre en matière de politique, et je suis certainement pour vous donner des explications.

**Le sénateur Flynn:** C'est là le danger: venir nous dire ici les conseils que vous lui avez donnés.

**M. Russell:** Je suis ici pour expliquer ce que je sais au sujet de sa proposition.

**Le sénateur Flynn:** Vous ne devriez pas, c'est très dangereux.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, j'aimerais revenir sur ce que M. Russell a dit il y a quelques instants au sujet du délai qui avait été accordé et ainsi de suite. Pendant qu'il disait cela, j'essayais d'y penser. Au cours de cette période de huit mois, qu'il a qualifié de suffisamment longue et adéquate—je suis d'accord qu'il s'agit d'un long délai—qu'est-ce qu'il s'attendait à ce que la société fasse?

**M. Russell:** Je m'attendais à ce qu'elle nous donne d'avantage d'information au sujet des répercussions qu'elle ressentirait à titre de société. Nous sommes d'avis que les preuves qu'elle a fournies à ce comité ne sont pas très détaillées. Il ne s'agit de d'une série d'allégations non appuyée par des faits, des chiffres ou de la documentation. Par exemple, les lettres qui accompagnent le mémoire, et qui, selon M<sup>lle</sup> Handman, constituaient une preuve que la société avait perdu des parts du marché depuis octobre, ont été écrites en avril et ne font pas état de contrats perdus. Elles ne contiennent aucun chiffre au sujet des ventes perdues depuis octobre. Elles ne font que prévoir ce qui arrivera à leur commerce à l'avenir, si le tarif continue. Elles ne traitent aucunement des ventes perdues.



[Text]

**The Chairman:** Are you suggesting that that type of evidence is not pertinent and relevant?

**Mr. Russell:** I am simply saying that the evidence they have submitted does not substantiate that the tariff is the reason for any change in their market share. There may be other explanations for it.

**The Chairman:** What would you suggest?

**Mr. Russell:** One possible explanation is—and there is a hint of this in one of the letters which is from an Ontario distributor—they have taken on the Terumo product because of the bankruptcy in 1980 of another company. My understanding is that one of Terumo's major distributors in Ontario went bankrupt at some period during 1980. That certainly was at a time when the tariff was not in effect; therefore, the tariff would not have been a cause for that. I can only speculate that that business failure may have affected the market share in that period.

**Senator McIlraith:** Is there not another difficulty there? You use the term "contract lost." Their difficulty is not with contracts lost but with contracts not obtained, they allege, by reason of having to add the extra 15.7 per cent. There is a difference between contracts lost and contracts not obtained.

**Mr. Russell:** But if their market share has gone down from October until the present time, and if the spring season is one of the major delivery periods, and there was no tariff during last spring, they must have lost some contracts in that period, I would suggest for reasons other than the tariff.

**The Chairman:** It seems to me there is a difference in the expression "lost a contract" and "not having gained a contract." If the contract is not renewed, are we not playing with words if we question whether that is a loss of a contract?

**Senator Cook:** If putting on the tariff is for the purpose of giving business to Becton Dickinson, surely it must come from somebody else? It must come from Terumo.

**The Chairman:** In another item that we have been discussing in this bill we are told that the purpose of putting the tariff on was to protect an existing producer in Canada so that he would increase his items under production, and that was a policy of protection of industry which was to develop in Canada. You have two situations, so you have two different arguments.

**Senator McIlraith:** I want to follow up on an answer given by Mr. Russell a few moments ago when he said they failed to get these contracts in April, and, therefore, lost their share of the market. He used the expression that the tariff was not on in the spring. My understanding of these contracts is that they are contracts for delivery usually for a term of one year, so that the tax would be applicable from July forward on those contracts bid on in April.

**Mr. Russell:** I guess I was dealing more with the period October to July, where there had been some statements that the market share had declined.

[Traduction]

**Le président:** Est-ce que vous dites qu'une preuve de ce genre n'est pas pertinente?

**M. Russell:** Je dis, tout simplement, que les preuves qu'elle a déposées n'établissent pas que le tarif est la cause des changements dans sa part du marché. Il peut y avoir d'autres raisons.

**Le président:** Quelles pourraient selon vous être les causes?

**M. Russell:** Une explication possible, et l'on pourrait supposer celle-ci à partir d'une des lettres provenant d'un distributeur ontarien, lorsqu'elle a pris le contrôle du produit Terumo, en raison de la faillite d'une autre société en 1980. Si j'ai bien compris, l'un des principaux distributeurs de Terumo en Ontario a déclaré faillite au cours de l'année 1980. Le tarif n'était certainement pas en vigueur à ce moment-là; le tarif ne pourrait donc pas en être la cause. Je ne peux que supposer que cet échec commercial a pu avoir des effets sur la part du marché au cours de cette période.

**Le sénateur McIlraith:** N'y a-t-il pas une autre difficulté? Vous utilisez l'expression «contrat perdu». Elle allègue que ses difficultés ne proviennent pas des contrats perdus, mais plutôt des contrats qu'elle n'a pas obtenus, parce qu'elle a été obligée d'ajouter les 15,7 pour cent. Il y a une différence entre contrats perdus et contrats non obtenus.

**M. Russell:** Mais si sa part du marché a diminué depuis octobre; si le printemps est l'une des plus grosses périodes de livraison; si le tarif n'était pas en vigueur au cours du printemps dernier, elle a dû perdre alors un certain nombre de contrats au cours de cette période, et ce serait, selon moi, pour des raisons autres que le tarif.

**Le président:** Il me semble qu'il y a une différence entre «perdu un contrat» et «n'a pas obtenu un contrat». Si le contrat n'est pas renouvelé, est-ce que nous ne jouons pas sur les mots en nous demandant s'il y a une perte de contrat?

**Le sénateur Cook:** Si l'application du tarif n'a pas pour but d'accorder des contrats à Becton Dickinson, elle doit sûrement provenir de quelqu'un d'autre? Elle doit provenir de Terumo.

**Le président:** Au sujet d'une autre question que nous avons discutée dans le cadre du présent projet de loi, on nous dit que le tarif visait à protéger un producteur existant au Canada, afin que ce dernier augmente la production de ses articles, et qu'il s'agissait d'une politique de protection de l'industrie qui devait prendre de l'expansion au Canada. Il y a deux situations, et donc deux arguments différents.

**Le sénateur McIlraith:** M. Russell a répondu il y a quelques instants qu'elle n'avait pas réussi à obtenir des contrats en avril et, qu'elle avait, par conséquent, perdu sa part du marché. Il a déclaré que le tarif n'était pas en vigueur au printemps. Si j'ai bien compris la nature de ces contrats, ils portent habituellement sur une période d'un an, de sorte que la taxe s'appliquerait aux soumissions pour ces contrats faits en avril, de juillet jusqu'à juillet de l'année suivante.

**M. Russell:** Je crois que je parlais plutôt de la période entre octobre et juillet, pour laquelle on avait déclaré que la part du marché avait baissé.

[Text]

**Senator McIlraith:** But the spring contract for the term would involve adding the proposed tariff item from July forward.

**Mr. Russell:** Yes. I am not necessarily disputing the figures, but simply suggesting that they have not been substantiated in the normal way. We would ask for more details on tenders bid on and that sort of thing.

**The Chairman:** Mr. Russell, how do you substantiate the loss of business if it is not a decline in your volume of importations?

**Mr. Russell:** Certainly we do not disagree with the methodology. We are merely suggesting that it has not been documented to our satisfaction.

**Mr. Gillespie:** You want to make sure it is not as a result of other reasons?

**Mr. Russell:** That is correct.

**Senator Molson:** Miss Handman thought the only missing figure that you did not have in your department was the cost of production. What is the relevancy of that?

**Mr. Russell:** It is not so much the cost of production as the profitability of the manufacturing concern in the U.S.; and to substantiate that, we would normally require a financial statement or statements of cost of production and selling prices, so we could calculate it ourselves. So it was really in connection with their profitability; and therefore their ability as a manufacturer with an interest in the market, their ability to, in effect, absorb part of the tariff during this interim period if they chose to.

The thrust of the briefs here is that the distributors in Canada cannot absorb the extra cost of the tariff. There is no evidence as to whether Terumo, as a major producer of this product in the U.S., and with a stake in the Canadian market, could or could not take measures on its own to maintain its position in the market during the period when it could establish.

**The Chairman:** You mean to dump?

**Mr. Russell:** Well, there is no evidence that they would need to dump. We have no evidence as to whether they are selling into the Canadian market at the same prices as in the U.S. or at higher prices. There is no evidence that they need to dump to do it. Even if they were required to dump, it does not necessarily follow that they would be paying anti-dumping duties. That has a whole procedure attached to it. It requires the finding of injury to the Canadian producer by the anti-dumping tribunal. It is not at all clear to me that if Terumo were to technically dump that they would be liable to anti-dumping duties, if they were simply meeting the price of the Canadian producer and he was still making normal profits. Despite the technical dumping, there would not necessarily be any penalty attached to that.

**Senator Cook:** Did Terumo put up their case before the Tariff Board?

**Mr. Russell:** No, not to my knowledge.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Mais le contrat du printemps pour cette période comprendrait l'ajout du tarif proposé de juillet jusqu'à juillet de l'année suivante.

**M. Russell:** Oui. Je ne mets pas nécessairement les chiffres en doute, mais je suggère tout simplement qu'ils n'ont pas été appuyés de façon normale. Nous aimerions avoir davantage de détails au sujet des offres et ce genre de choses.

**Le président:** Monsieur Russell, comment expliquez-vous la baisse du commerce, s'il ne s'agit pas d'une baisse du volume de vos importations?

**M. Russell:** Nous ne sommes certainement pas en désaccord avec la méthodologie. Nous disons tout simplement qu'elle n'a pas été appuyée de façon satisfaisante.

**M. Gillespie:** Vous voulez vous assurer qu'il n'y a pas d'autres raisons?

**M. Russell:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** M<sup>lle</sup> Handman pensait que les seuls chiffres que vous n'aviez pas à votre ministère portaient sur les coûts de production. Pouvez-vous nous expliquer?

**M. Russell:** Ce n'est pas le coût de production, mais plutôt la rentabilité de l'entreprise de fabrication aux États-Unis; et pour prouver cela, nous aurions normalement besoin des états financiers relatifs aux coûts de protection et aux prix de vente, afin de la calculer nous-mêmes. Il s'agissait réellement de sa rentabilité et par conséquent, son aptitude comme fabricant bénéficiant d'une part du marché, son aptitude à absorber réellement une partie du tarif, au cours de cette période interimaire si elle le désirait.

Les mémoires présentés ici insistent sur le fait que les distributeurs canadiens ne peuvent absorber le coût supplémentaire du tarif. Il n'existe aucune preuve du fait que Terumo, à titre de principal producteur de ce produit aux États-Unis, et ayant certains intérêts dans le marché canadien, ne pourrait elle-même prendre des mesures pour maintenir sa position sur le marché pendant la période au cours de laquelle elle pouvait s'établir.

**Le président:** Voulez-vous dire de vendre à perte?

**M. Russell:** Et bien, il n'existe aucune preuve qu'elle aurait besoin de vendre à perte. Rien ne prouve qu'elle vend sur le marché canadien au même prix qu'aux États-Unis ou à des prix plus élevés. Rien ne prouve qu'elle a besoin de vendre à perte pour le faire. Même si elle devait vendre à perte, cela ne signifie pas nécessairement qu'elle aurait à payer des droits anti-dumping. Cette pratique est accompagnée de toute une procédure. Il faut que le tribunal anti-dumping établisse la preuve que le producteur canadien a subi des dommages. À mon avis, il n'est pas du tout évident que si Terumo vendait à perte, elle serait obligée de payer des droits anti-dumping, si elle vendait tout simplement au même prix qu'un producteur canadien et bénéficiait encore de profits normaux. Même si elle vendait à perte techniquement, elle n'aurait pas nécessairement à payer une amende.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que Terumo a présenté cette question à la Commission du Tarif?

**M. Russell:** Non, pas à ma connaissance.



[Text]

**Senator Cook:** Were they invited to?

**Mr. Russell:** Only in the sense that it was a public inquiry, at which anyone could enter an appearance; but I do not think their interest in producing in Canada was known to the board.

**Senator Cook:** It occurs to me that we don't want to take the place of the Tariff Board.

**The Chairman:** Senator, I think our expert has a question on that that he would like to ask.

**Mr. Gillespie:** Would the department accept this information—financial statements, costs, and so on—on a confidential basis?

**Mr. Russell:** Yes, we would.

**Mr. Gillespie:** Has this information been specifically requested of Terumo?

**Mr. Russell:** We have requested it at several discussions we have had with Terumo's representative.

**Senator Cook:** At this time, you mean?

**Mr. Russell:** Within the last month or so. We specifically requested information on profitability. Prior to that—last March, I believe it was—Terumo Corporation submitted a request to the department through another party, a customs broker—not the legal firm representing them here—for duty remission, about the same time that they began making representations to this committee. At that time we gave them a copy of the Senate questionnaire, which we give people who ask for remission schemes, which asked for cost and selling price information; and that was not provided.

**Mr. Gillespie:** That was not provided?

**Mr. Russell:** No. It was formally requested at that time.

**Mr. Gillespie:** Aside from not providing complete information to provide information such as financial statements?

**Mr. Russell:** Well, I think the answer I got over the telephone a few weeks ago, when I most recently asked for profitability information, and the answer which appears in Miss Handman's letter, amount, I believe, to a refusal. At least, I took it as that. She indicated this morning that this was proprietary information—that was the answer I got—and that, in any event, it was irrelevant because they did not wish to dump. I do not believe that is an adequate reason for not supplying that sort of information.

**Mr. Gillespie:** Assuming that Miss Handman undertook to get instructions from the client, and assuming that they do accede to your request to provide this information, how long would it take the minister to arrive at a decision?

**Mr. Russell:** I would think it could be decided within a month, if we got the information quickly. I would like to comment on this issue, in answer to a question raised by Senator McIlraith, when Miss Handman was at the table, as to the effective date of the order and when duty would be

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Est-ce qu'on l'a invité à le faire?

**M. Russell:** Seulement dans le sens qu'il s'agissait d'une enquête publique devant laquelle n'importe qui pouvait comparaître; mais je ne crois pas que la Commission ait été au courant de leur intérêt à produire au Canada.

**Le sénateur Cook:** Nous ne voulons pas, il me semble, prendre la place de la Commission du Tarif.

**Le président:** Monsieur le sénateur, notre spécialiste aimerait, je crois, poser une question à ce sujet.

**M. Gillespie:** Est-ce que le ministère accepterait que cette information—les états financiers, les coûts, et ainsi de suite—reste confidentielle?

**M. Russell:** Oui.

**M. Gillespie:** Avez-vous demandé ces renseignements à Terumo?

**M. Russell:** Nous les lui avons demandés à l'occasion de plusieurs discussions que nous avons eu avec ses représentants.

**Le sénateur Cook:** Dernièrement?

**M. Russell:** Le mois passé. Nous avons demandé des renseignements au sujet de la rentabilité. Plus tôt—en mars dernier, je crois—la société Terumo a présenté une demande au ministère—par l'entremise d'une autre partie, un agent de douanes; non le cabinet d'avocats qui la représente ici—en vue d'une remise des droits duaniers, à peu près au même moment où elle a commencé à faire des présentations au présent Comité. Nous lui avons remis alors la copie du questionnaire du sénat que nous donnons à ceux qui demandent des formules de remise, pour obtenir l'un des renseignements au sujet des coûts et des prix de vente; et elle n'a pas fourni ces renseignements.

**M. Gillespie:** Elle ne les a pas fournis?

**M. Russell:** Non. Une demande formelle avait alors été adressée.

**M. Gillespie:** Mis à part les informations incomplètes, la société Terumo a-t-elle catégoriquement refusé de fournir des informations telles que des états financiers?

**M. Russell:** La réponse que j'ai reçue au téléphone, il y a quelques semaines, la dernière fois que j'ai demandé des informations au sujet de la rentabilité, et la réponse qui paraît dans la lettre de M<sup>lle</sup> Handman équivaut, d'après moi, à un refus. C'est du moins ce que j'en ai déduit. Elle m'a indiqué ce matin qu'il s'agissait d'information de propriétaire, voilà la réponse que j'ai reçue et, que de toute façon, ces informations n'étaient pas pertinentes parce qu'elle n'avait pas l'intention de vendre à perte. Je ne crois pas que cette raison est suffisante pour refuser de fournir ce genre d'information.

**M. Gillespie:** Supposons que M<sup>lle</sup> Handman a demandé des directives de sa cliente, et supposons de plus qu'elle accepte votre demande, et fournit ces informations, combien faudra-t-il de temps au Ministre pour prendre une décision?

**M. Russell:** Un mois, je crois, si nous recevons l'information rapidement. J'aimerais formuler des observations à ce sujet, en réponse à une question posée par le sénateur McIlraith, lorsque que M<sup>lle</sup> Handman était à la table, quant à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance et la date à laquelle les droits

[Text]

payable. If a decision were made within a month, and if the order were passed immediately, any importations from that date on would be duty free. So if it were passed at the end of July for a one-year period, they would have 11 months duty free entry, subject to review, at that time.

**Senator Flynn:** But you reserve the right to say no?

**Mr. Russell:** That's right.

**Mr. Gillespie:** But there would also be a remission, as I understand it, of the duties paid from July 1 to the time the decision was made.

**Mr. Russell:** That's right; and this is on the assumption that the company assessed its risk in the matter and made a judgment as to whether it thought it was going to get the remission or was likely to get it. If they thought they were likely to get it, they could take the risk for that period of time and perhaps reduce their prices if they wanted to stay in the market.

**Mr. Gillespie:** So that is your answer to the company's dilemma; if it has some important orders coming up in July, it is just going to have to take the risk. Is that the answer?

**Mr. Russell:** Yes, if it is that important to them and their product is that good. I presume there is a point at which they would say it is worth some effort on their part to maintain the market.

**Senator Cook:** But with orders of \$1 million, you are talking about \$150,000. With an order for \$1 million, extended over a period, they are going to absorb \$150,000.

**Mr. Russell:** The total market for this product is \$5.5 million, and Terumo's share, in total, is about \$1.5 million a year.

**The Chairman:** As of what date?

**Mr. Russell:** That is the information the company provided for the year 1980, when its market share was relatively high.

**The Chairman:** Thirty-eight per cent.

**Mr. Russell:** Yes. I think that individual orders from hospitals are probably larger than one would expect.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, there is one point that is bothering me, arising from Mr. Gillespie's question. A lot of these tubes are of a kind not manufactured in Canada.

**Mr. Russell:** I think there was some dispute on that. I think the evidence from both Terumo and Becton Dickinson indicated that except for a few small volume items, the two companies are basically producing the same type of tube.

**Senator McIlraith:** That is the evidence; but these small volume items are not made in Canada. Yet in this July period, when they are expected to take the risk in connection with

[Traduction]

seraient exigibles. Si une décision était prise dans un délai d'un mois, et si l'ordonnance était adoptée immédiatement, toute importation, effectuée à partir de cette date, serait exemptée de droit. Donc, si elle était adoptée à la fin de juillet pour une période d'un an, elle disposerait de onze mois de franchise, moyennant un examen, à ce moment-là.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous vous réservez le droit de refuser?

**M. Russell:** C'est exact.

**M. Gillespie:** Mais il y aurait également, si j'ai bien compris, une remise des droits payés entre le 1<sup>er</sup> juillet et le moment où la décision a été prise.

**M. Russell:** C'est exact; et, l'on suppose alors que la société puisse évaluer ses risques dans ce domaine et qu'elle décide si elle recevra effectivement la remise ou s'il est probable qu'elle la reçoive. Si elle pense que c'est probable, la société peut courir le risque pour cette période et, peut-être, réduire ses prix pour rester sur le marché.

**M. Gillespie:** Voilà donc votre réponse au dilemme de la société. Si elle a d'importantes commandes pour le mois de juillet, il lui faudra tout simplement prendre le risque. Est-ce là la réponse?

**M. Russell:** Oui, si c'est si important pour elle et si son produit est si bon. Je suppose qu'elle trouverait, à un moment donné, qu'il vaut la peine de faire des efforts pour maintenir le marché.

**Le sénateur Cook:** Mais avec des commandes d'une valeur d'un million de dollars, il s'agit d'environ \$150,000. Avec une commande d'une valeur d'un million de dollars, sur une certaine période, elle devra absorber \$150,000.

**M. Russell:** La valeur totale du marché pour ce produit est de 5,5 millions de dollars, et la part totale de Terumo est d'environ 1,5 millions de dollars par année.

**Le président:** A partir de quelle date?

**M. Russell:** Ce sont là les données que la société a fournies pour l'année 1980, quand sa part du marché était relativement élevée.

**Le président:** Trente-huit p. 100.

**M. Russell:** Oui. Je crois que les commandes individuelles provenant des hôpitaux sont probablement plus importantes qu'on le croit.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, il y a une autre chose qui me gêne dans la question de M. Gillespie. Beaucoup des modèles de tubes ne sont pas fabriqués au Canada.

**M. Russell:** Je crois qu'il y a une discussion à ce sujet. Je crois que les preuves déposées par Terumo et Becton Dickinson ont indiqué qu'à l'exception de quelques articles, dont le volume de production est faible, les deux sociétés fabriquent essentiellement les mêmes genres de tubes.

**Le sénateur McIlraith:** Selon la preuve, oui; mais les articles dont le volume de production est faible ne sont pas fabriqués au Canada. Pourtant, au cours de cette période de juillet, alors



[Text]

bidding on them and bringing them in, there seems to be a reluctance to promise to remit on those items. It seems to me that there is no reason why they should have to expect anything but a remission order on that small part of the total number of tubes that are not made in Canada.

**Mr. Russell:** Well, this gets into the whose area of whether that concept should be applied across the board. There are many products that are imported for which there is no exact substitute in Canada. I guess our policy over the years has been to say there is a limit on how far you can go in subdividing your tariff in this sort of situation.

**Senator McIlraith:** That is the kind of tube that has to be used for certain of the work. There is no way that the other tube made in Canada can be substituted for it, in a small aspect of work.

**Mr. Russell:** Yes. I guess our view is that the quantities involved are so small that the cost of paying the duty is not a major burden on anyone. The cost of administering an availability clause for this sort of specialized product might be much greater than the duty cost.

**The Chairman:** Mr. Russell, do you want to get back to any further representations? I take it that you are conveying the information you have as to the attitude of the minister as it applies to the three subject matters that are in his letter to me of July 2?

**Mr. Russell:** Yes. I think, though, that rather than comment any further on what the minister's attitude is, I might limit myself to clarification of the technicalities of the thing.

**The Chairman:** I gave you a chance to say a simple "yes".

**Mr. Russell:** Certainly when I made the statement I meant it to apply to the three of them, yes.

**Senator Molson:** He said "yes".

**The Chairman:** Then you will not feel slighted if we move on to Mr. Gore.

**Mr. Russell:** Not at all.

**The Chairman:** Mr. Gore, you sat in with us yesterday. You understood the situation as we have presented it. Can you comment on the three subject matters in the letter of July 2, and what we indicated might be an acceptable solution to the problem as far as this committee was concerned? You were going to reflect on it overnight.

**Mr. K. F. Gore, Assistant Director, Tariffs Division, Department of Finance:** Well, listening to the reaction which took place earlier, I am not sure that I can really add much to what Mr. Russell has already indicated. The position that Mr. Bussières has set out in his letter is essentially, really, the bottom line.

On the question of dental materials he has instructed us to conduct a detailed review, in house, with other departments, to

[Traduction]

qu'elle devait prendre des risques en rapport avec une soumission sur ces produits et de les faire entrer au Canada, elle semble hésiter à accorder les remises sur ces articles. Il me semble qu'elle n'a aucune raison de s'attendre à autre chose qu'une ordonnance de remise sur cette faible proportion du nombre total de tubes qui se sont pas fabriqués au Canada.

**M. Russell:** Nous parlons ici du problème global: déterminer si ce concept devrait être appliqué sur toute la ligne. Bon nombre de produits qui sont importés n'ont aucun substitut exact au Canada. Je crois qu'au cours des années, notre politique a consisté à dire qu'il y avait une limite   la subdivision des tarifs dans ce genre de situation.

**Le sénateur McIlraith:** C'est le genre de tube qui doit être utilisé pour certains genres de travaux. Il est impossible de le remplacer par un autre tube fabriqué au Canada, pour de petites composantes du travail.

**M. Russell:** Oui. Je crois que nous sommes d'avis que les quantités en cause sont si faibles que le coût des douanes ne constitue pas un important fardeau pour qui que ce soit. Le coût d'administration d'une clause de disponibilité pour ce genre de produit spécialisé pourrait être plus élevé que les coûts de douane.

**Le président:** Monsieur Russell, avez-vous d'autres représentations à faire? Je suppose que vous donnez l'information dont vous disposez, quant à l'attitude du ministre au sujet des trois questions mentionnées dans la lettre qu'il m'a adressée le 2 juillet?

**M. Russell:** Oui. Je crois toutefois qu'au lieu de formuler d'autres observations au sujet de l'attitude du Ministre, je pourrais me limiter à l'explication des aspects techniques de la chose.

**Le président:** Je vous ai donné l'occasion de dire un simple "oui".

**M. Russell:** Certainement, lorsque j'ai fait la déclaration, je voulais dire qu'il s'appliquait aux trois, oui.

**Le sénateur Molson:** Il a dit "oui".

**Le président:** Vous vous ne vous sentirez donc pas offusqué si nous passons à M. Gore.

**M. Russell:** Pas du tout.

**Le président:** Monsieur Gore, vous étiez avec nous hier. Vous avez compris la situation telle que nous l'avons présentée. Pouvez-vous nous parler des trois questions mentionnées dans la lettre du 2 juillet, et ce que nous avons indiqué comme pouvant être une solution acceptable au problème en ce qui concerne le Comité? Vous deviez y penser pendant la nuit.

**M. K. F. Gore, directeur adjoint, division des tarifs, ministère des Finances:**  tant donnée la réaction qui a eu lieu plus tôt, je ne suis pas certain de pouvoir ajouter grand-chose à ce que monsieur Russell a déjà déclaré. M. Bussières a indiqué l'essentiel de sa position dans sa lettre.

Pour ce qui est des matériaux dentaires, il nous a demandé de procéder, en Chambre, à une étude approfondie, avec

[Text]

determine the sorts of products on which tariff reduction or removal may be feasible.

**The Chairman:** The point we were making was this. There is a so-called committee that has been created by the minister, from the Department of Finance and the Department of Industry, Trade and Commerce.

The minister has indicated in his letter of July 2nd, the areas they are looking into in this matter. One matter that I raised with you was that at the stage of their study and inquiry we have no opportunity for in-put, and what I thought should develop is that the committee that is doing this study should make a report which would be published; then, if the Senate wished to take some action it could accept a resolution to refer the subject matter of that report to this committee for consideration and report.

If you recall, one of the cases where we did that was that of the textile industry. If I might make a comment, I thought that was a very fruitful inquiry and produced some excellent results.

**Mr. Gore:** One point I would like to make is that there really is no formal committee of any sort that has been set up. What the minister has instructed us to do is to conduct a review among the officials of three departments, primarily, to identify any possible products. This is really the usual way of proceeding. There is no formal committee struck. A review is undertaken, a report, in house, is made by the officials of the Department of Finance to the Minister of Finance, in the context of budget preparations, and these reports, traditionally, are confidential to the Minister of Finance. He takes a decision on whether or not he wants to proceed on them. It is the minister's decision—the Minister of State for Finance, or the Minister of Finance—and the results are made known in the budget. So it would not be possible for us to make available a report in that context.

**The Chairman:** So there are courses of action available. At the next budget the minister could make changes, either cancelling, granting exemptions, or increasing duties, as a result of the information, or the recommendations, that are supplied to him by this in house committee.

**Mr. Gore:** Well, presumably what we are looking into here is the possibility of providing removal of duty on particular products.

**The Chairman:** Are you satisfied that the language the minister uses does so restrict the scope? What the minister says is:

I will introduce amendments to the Customs Tariff to provide duty-free entry for those dental supplies for which demand in Canada is judged to be too small to support production in this country.

I noticed, as I pointed out to you yesterday, that the expression used is "dental supplies". The limitation on these dental supplies in the tariff, as it is proposed to be revised by C-50, is, "dental materials used in reconstructive dental surgery." Now, "dental supplies" is a much broader term, and covers a much wider range of product. And with regard to

[Traduction]

d'autres ministères, en vue de déterminer les genres de produits sur lesquels il serait possible de réduire ou de lever les tarifs.

**Le président:** La question se présentait de la façon suivante. Le Ministre aurait formé un comité avec des personnes provenant du ministère des Finances et du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Dans sa lettre du 2 juillet, le Ministre a indiqué les aspects de ce problème que le Comité étudiait. Une des questions que je vous avais posées, c'était qu'au moment de l'étude de l'enquête, nous n'avons aucune possibilité de participer, et j'étais d'avis que le Comité qui effectue l'étude devrait présenter un rapport qui serait publié. Si le Sénat souhaite prendre certaines mesures, il pourrait accepter la résolution visant à renvoyer le sujet du rapport au Comité, afin que celui-ci puisse l'étudier et faire part de ses conclusions.

Vous vous souvenez que nous avons procédé ainsi pour l'industrie du textile. Soit dit en passant, c'était là une enquête extrêmement intéressante et qui a produit d'excellents résultats.

**M. Gore:** Je vous signale qu'il n'existe aucun Comité officiellement chargé d'étudier cette question. Le Ministre nous a demandé d'entreprendre une étude auprès des hauts fonctionnaires de trois ministères dans le dessein d'identifier tous les produits possibles. C'est en fait la manière habituelle de procéder. Il n'y a pas véritablement création d'un Comité. Une étude est entreprise, un rapport interne est préparé par les hauts fonctionnaires du ministère des finances, qui le remettent au ministre des finances, dans le contexte des préparations du budget, et, jusqu'à présent, seul le Ministre des finances a accès à ces rapports. C'est à lui de prendre la décision d'y donner suite. C'est au Ministre d'État des finances, ou au Ministre des finances, de prendre une décision et les résultats sont connus par le budget; il nous est donc impossible, dans ces conditions, de rendre un tel rapport public.

**Le président:** Il est donc possible de prendre certaines mesures. Au moment de la déposition du nouveau budget, le Ministre peut apporter des changements, annuler ou accorder des exemptions, augmenter les droits, à la suite des renseignements ou des recommandations que le Comité lui présentera.

**M. Gore:** Ce que nous étudions en fait, à l'heure actuelle, c'est la possibilité d'éliminer les droits de douane sur des produits déterminés.

**Le président:** Êtes-vous persuadé que le langage employé par le Ministre a réduit ainsi la portée? Le Ministre dit:

Je présenterai des modifications au tarif des douanes afin de laisser entrer en franchises les «fournitures dentaires», pour lesquelles la demande est jugée trop faible pour justifier une production de ces produits au Canada.

Je remarque, comme je le soulignais hier, que l'expression utilisée est «fournitures dentaires». Les restrictions imposées sur les fournitures dentaires, dans le tarif, que le projet de Loi C-50 se propose de réviser, est «matériaux employés lors d'une chirurgie dentaire réparatrice». «Fournitures dentaires» est une expression beaucoup plus générale et couvre un plus grand



*[Text]*

some of these dental supplies, is this committee supposed to find out whether the product is so small that it would not justify creating a production unit in Canada? I thought that ordinarily businessmen made that decision.

**Mr. Gore:** Well, we have already started trying to identify individual products. As far as dental supplies are concerned, I assume, as far as the review is concerned, that we will be looking at anything a dentist would use as materials in his work. This would include materials like waxes, metal pieces, screws, and so on, and if indeed we identify any that are not likely to be produced in Canada, we will report that to the minister prior to the preparations for the October budget.

**Mr. Russell:** If I could just elaborate a little on that, in terms of businessmen taking a decision, we will certainly, in the course of this review, be consulting with businessmen—with existing suppliers and potential suppliers—so we will have their views on what is likely to be feasible with regard to manufacture in Canada.

**Mr. Gillespie:** When you talked about reports being traditionally confidential, would you object to the publication of the report to the minister after the budget had been tabled?

**Mr. Gore:** I do not think it is a question of our objecting at all. It is really up to the minister.

**Senator McIlraith:** I think there is an important point here. What is referred to here is not a committee. What the minister has said is that he would have his officials do the investigative work and advise him. That kind of report has never been made public. Otherwise it would be impossible for a minister to work, or indeed, for the officials to do their work. It is not a committee report. I would hope you would keep that distinction in mind, because I think for the ministerial system to work well, it is important that the officials be able to talk freely to him, or advise him freely, in their own area of responsibility and in the area of work assigned to them.

**Mr. Russell:** It goes without saying, as well, that if the minister decides to produce legislative changes based on advice he gets from his officials in that sort of situation, he then has an obligation to explain the rationale for those changes, and in doing so would divulge a list of the relevant information he had received.

**Senator McIlraith:** But it is not in the form of a report from that official, so that the official can be made answerable to the public. It is the minister who is answerable to Parliament, not the official. There is quite an important distinction.

**Senator Flynn:** With access to government information, you might be able to get those documents.

**Senator McIlraith:** I would hope not.

**Senator Flynn:** I think you would.

*[Traduction]*

nombre de produits. En ce qui concerne certaines de ces «fournitures dentaires», le Comité est-il chargé de découvrir si le produit est si peu utilisé qu'il ne justifie pas la création d'une usine de production au Canada? Je croyais que c'était habituellement aux hommes d'affaires de prendre une telle décision.

**M. Gore:** Nous avons déjà essayé d'identifier certains produits. En ce qui concerne les fournitures dentaires, je présume que, dans le cadre de cette étude, nous étudions tout produit qu'un dentiste peut utiliser dans son travail. Ceci peut comprendre des matériaux comme les cires, les pièces métalliques, les vis et ainsi de suite; si nous découvrons quelques produits qui ne seront probablement pas fabriqués au Canada, nous en ferons part au ministre avant la préparation du budget d'octobre.

**M. Russell:** Savoir s'il revient aux hommes d'affaires de prendre une décision, nous verrons certainement, dans le cadre de cette étude, des hommes d'affaires—des fournisseurs et des fournisseurs éventuels—qui nous diront ce qu'il est possible, selon eux, de produire au Canada.

**M. Gillespie:** Quand vous dites que les rapports sont habituellement confidentiels, vous opposeriez-vous à la publication du rapport destiné au ministre, après la déposition du budget?

**M. Gore:** La question n'est pas de savoir si nous nous y opposons, c'est au ministre d'en décider.

**Le sénateur McIlraith:** Je pense qu'il s'agit là d'un point important. Il n'est pas question ici d'un comité. Le ministre a dit qu'il chargerait ses hauts fonctionnaires de l'enquête, pour ensuite lui donner leur opinion. Ce genre de rapport n'a jamais été rendu public. S'il en était autrement, il deviendrait impossible au ministre de travailler et aux hauts fonctionnaires d'accomplir leur travail. Ce n'est pas un rapport de comité. Retenez cette distinction, car si nous voulons que le système ministériel fonctionne convenablement, il est important, je pense, que les hauts fonctionnaires puissent parler au Ministre, ou le conseiller en toute liberté, dans leur propre domaine de responsabilité et dans le domaine de travail qui leur est attribué.

**M. Russell:** Il va sans dire que, si le Ministre décide d'apporter des modifications législatives, fondées sur les avis qu'il reçoit de ses hauts fonctionnaires, il aura alors l'obligation d'expliquer les raisons de ces modifications et, ce faisant, révélera la liste des renseignements pertinents qu'il aura reçus.

**Le sénateur McIlraith:** Mais ce ne sera pas un rapport produit par le fonctionnaire en question, qui devrait, dans ce cas, en rendre compte au public. C'est au ministre d'en répondre devant le Parlement, non au haut fonctionnaire. Il s'agit là d'une distinction importante.

**Le sénateur Flynn:** Si vous aviez accès aux renseignements gouvernementaux, vous pourriez sans doute les obtenir.

**Le sénateur McIlraith:** J'espère bien que non.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que vous le pourriez.

[Text]

**Mr. Russell:** I think that in the freedom of information legislation advice to ministers is one of the protected categories.

**Senator Flynn:** It is protected until the Minister has acted. That is my understanding.

**Senator Cook:** Sometimes he has to go further and explain. He has to defend.

**The Chairman:** Mr. Gore, I think a substantial point in our discussion yesterday was the treatment of public hospitals. Is your answer the same to that as it was to the other two headings?

**Mr. Gore:** Yes, it is.

**The Chairman:** The minister does not propose any change?

**Mr. Gore:** Essentially, he feels that the proposal outlined in his letter would be an excellent way to proceed.

**The Chairman:** Having had the opportunity of hearing the representative of Terumo this morning, is there any additional comment you have to make arising from what she had to say?

**Mr. Gore:** Perhaps Mr. Russell would care to comment on that.

**Mr. Russell:** No. Have you anything to add to my remarks on that?

**Mr. Gore:** I have nothing to add to the remarks made earlier, no.

**The Chairman:** Of course, part of my question was whether the information Miss Handman disclosed this morning was already known to you.

**Mr. Gore:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, may I clarify some issues which were discussed yesterday in connection with public hospitals? In the undertaking it is indicated that, if it should develop that the amendments contained in Bill C-50 result in the collection of significant amounts of customs duty on hospital equipment and supplies which are not available and are not likely to become available through Canadian production, the minister would take measures to provide for duty-free entry of such goods on a case-by-case basis. In our discussions yesterday we were not too clear in our own minds just what was meant by the expression "collection of significant amounts of customs duty." Did that apply to a case-by-case basis or did that apply overall? Our understanding was that that was on a case-by-case basis. Is that right?

**Mr. Gore:** Yes. What we are talking about here are product areas that are clearly significant to a hospital or to an importer that would resell to a hospital. They can be individual products. We would not necessarily say that you have to look at the overall situation and to wait until the amount becomes significant; we would respond on individual products, yes.

**Mr. Gillespie:** If individual products were identified and amendments were then proposed to the act, would you at the same time consider remission orders remitting duty from July 1, 1981, to the time the bill became law?

[Traduction]

**M. Russell:** Je pense que, dans la loi sur la liberté d'information, les conseils destinés aux ministres relèvent d'une catégorie protégée.

**Le sénateur Flynn:** Jusqu'à ce que le ministre ait agi. C'est ainsi que je l'entends.

**Le sénateur Cook:** Il doit parfois aller plus loin et s'expliquer. Il lui faut défendre sa position.

**Le président:** Monsieur Gore, je pense qu'un point très important qui a été soulevé hier concernait le traitement accordé aux hôpitaux publics. Votre réponse est-elle la même que celle que vous avez donnée aux deux autres sujets à l'étude?

**M. Gore:** Oui, elle l'est.

**Le président:** Le ministre ne propose aucune modification?

**M. Gore:** En gros, il pense que le projet souligné dans sa lettre serait un excellent moyen de procéder.

**Le président:** Vous avez entendu la représentante de Terumo ce matin; avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Gore:** M. Russell aimerait peut-être ajouter un mot.

**M. Russell:** Non. Avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Gore:** Non.

**Le président:** Je voulais savoir, en fait, si les renseignements que M<sup>lle</sup> Handman a révélé ce matin vous étaient déjà connus.

**M. Gore:** Oui.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, puis-je ajouter un mot au sujet de ce qui a été dit hier sur les hôpitaux publics? Dans l'étude entreprise, il est souligné que s'il advenait que les modifications contenues dans le projet de loi C-50 entraînaient la perception de sommes importantes de droit de douane sur l'équipement et les fournitures d'hôpitaux, qui ne sont pas disponibles et qui ne seront probablement pas produits au Canada, le ministre prendrait alors des mesures pour accorder une franchise à de tels biens, en tenant compte de chaque cas particulier. Nous avons mal saisi, hier, ce que signifiait l'expression: «la perception de sommes importantes de droit de douane». L'expression s'applique-t-elle à des cas particuliers ou à l'ensemble? Nous avons cru qu'elle s'appliquait à des cas particuliers. Est-ce exact?

**M. Gore:** C'est exact. Nous parlons de certains produits qui ont une importance réelle pour les hôpitaux ou pour un importateur qui revend à des hôpitaux. Nous ne voulons pas dire qu'il faut étudier une situation d'ensemble et attendre que le montant devienne important; nous nous occuperions de produits particuliers, oui, c'est exact.

**M. Gillespie:** Si des produits particuliers étaient identifiés et que des modifications soient alors proposées à la Loi, envisageriez-vous la remise des taxes perçues du 1<sup>er</sup> juillet 1981 jusqu'au moment où le projet de loi deviendra loi?



[Text]

**Mr. Gore:** That would depend on the individual circumstances. Clearly, if a unique piece of equipment were to be imported just once, or, say, as rarely as once every two or three years, and if that piece of equipment were expensive and not available in Canada, clearly a budget proposal would not provide much assistance because the equipment would already have been imported. In that instance any action would take the form of a remission order, I would think.

**Mr. Gillespie:** In addition to the amendment, to cover future importations?

**Mr. Gore:** Yes, assuming there is a need to cover future importations.

**The Deputy Chairman:** If amendments are proposed by this committee and accepted by the Senate, what will happen to the passage of this bill? What will happen to your timetable?

**Mr. Russell:** On that question I would defer to the members of the House of Commons. That is not in my hands.

**Senator Flynn:** That is not our problem.

**Mr. Gillespie:** If amendments were proposed, and in particular I am thinking of the Terumo situation, would they not also have to be accompanied by a remission order? Because, even if we were to give Terumo the relief it needs, a delay in passing the bill without a remission order would probably completely disintegrate Terumo's distribution network; and the bill might be delayed because of these amendments.

**Senator Flynn:** You mean delayed to the fall?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Flynn:** I don't see why you even raise that as a possibility, because if we send a message today, the Commons can deal with it tomorrow.

**Mr. Russell:** One other factor that bears on the timing, and I am not suggesting it has to be an overriding factor, is that most of this bill deals with the negotiated tariff rate reductions from the GATT round of negotiations. We are under some pressure internationally to ratify the tariff protocol. We are one of the few countries that have not done so. The sooner we pass the bill, the better our international image will be.

**Senator Flynn:** The house must know that, too.

**The Chairman:** According to my recollection, we were told in this committee that GATT considerations were not reflected in this bill.

**Mr. Russell:** The advice was that these particular amendments you are questioning are not GATT amendments. That is right. But the rest of the bill deals essentially with GATT amendments.

**The Chairman:** If these amendments are not GATT or do not refer to GATT or deal in any way with GATT, then why have you mentioned GATT?

[Traduction]

**M. Gore:** Tout dépendrait des circonstances. Si une seule pièce d'équipement devait être importée une fois, ou si elle devait être importée une fois tous les deux ou trois ans, et si la pièce d'équipement était très coûteuse et qu'elle n'était pas disponible au Canada, il est évident qu'une proposition budgétaire ne serait pas d'une grande utilité puisque l'équipement serait déjà importé. Dans ce cas là, toute mesure prendrait la forme d'un décret de rémission.

**M. Gillespie:** En plus d'une modification qui couvrirait des importations futures?

**M. Gore:** Oui, s'il y avait nécessité de couvrir de futures importations.

**Le vice-président:** Si des modifications étaient proposées par ce Comité et acceptées par le Sénat, qu'advierait-il de l'adoption du projet de loi? Quel effet aurait-il sur votre calendrier?

**M. Russell:** Cette question n'est pas de mon ressort: je m'en remettrai aux membres de la Chambre des communes.

**Le sénateur Flynn:** Cela ne nous concerne pas.

**M. Gillespie:** Si des modifications sont proposées et je pense, en particulier, au cas Terumo, seront-elles accompagnées d'un décret de rémission? Car si nous accordons à Terumo ce qu'il demande, un retard dans l'adoption du projet de loi, sans décret de rémission, aurait probablement comme effet de démanteler complètement le réseau de distribution de Terumo; le projet de loi pourrait être retardé à la suite de ces modifications.

**Le sénateur Flynn:** Il serait, croyez-vous, reporté à l'automne?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Je ne vois vraiment pas pourquoi vous envisagez cette possibilité, car si nous envoyons un message à la Chambre, aujourd'hui, elle pourra s'en occuper dès demain.

**M. Russell:** Un autre cause qui pourrait retarder l'adoption du projet de loi provient de ce que la majeure partie du projet de loi traite des réductions de taux de tarif négociées à la suite de la ronde de négociations du GATT. Nous subissons des pressions internationales qui nous poussent à ratifier le protocole tarifaire. Nous sommes l'un des rares pays qui ne l'ait pas encore fait. Plus tôt nous adopterons le projet de loi, meilleure sera notre image internationale.

**Le sénateur Flynn:** La Chambre doit être parfaitement au courant de la situation.

**Le président:** Si mes souvenirs sont bons, nous nous sommes fait dire que le projet de loi ne tenait pas compte des délibérations du GATT.

**M. Russell:** En fait nous nous sommes fait dire que les modifications particulières sur lesquelles vous posez des questions ne sont pas des modifications proposées par le GATT. C'est exact. Mais en ce qui concerne le reste du projet de loi, il traite principalement des modifications du GATT.

**Le président:** Si ces modifications ne sont pas celles du GATT, ou ne se rapportent pas au GATT, ou n'ont rien à voir avec le GATT, pourquoi faites-vous mention du GATT?

[Text]

**Mr. Russell:** It was really in relation to the bill as a whole, which basically deals with GATT.

**The Chairman:** But we are not dealing here with the bill as a whole. We have dealt in our own consideration with other aspects of the bill, but the points we have raised with you people and with the minister have been these specific points which do not bear on GATT; and GATT does not bear on them.

**Mr. Russell:** That is true, yes, but it bears on the timing of the bill as a whole.

**Senator Smith:** Well, of course, it is not a very acceptable procedure to put various subjects into a bill so that you say on the whole bill, "Look. Unless we get this passed by a certain time, including the objectionable items, we will look bad internationally because we have not passed the rest of the bill." It seems to me that anybody who wants a bill dealt with in that particular way should put the subject matter in one bill and not have it scattered among the others, hoping to get everything through because people will have their eyes only half open.

**The Chairman:** I gather you mean, Senator Smith, that if there are some good, catching features in the bill, they may be able to pull along acquiescence to items that would otherwise be questioned.

**Senator Smith:** I think I meant that among other things, Mr. Chairman.

**Senator Flynn:** With regard to Mr. Gillespie's observation, Mr. Chairman, it seems to me that whatever is the timing of the passage of the bill, if we make the amendments, there will be no need for a remission order, because if the government collects the tax, it will have collected a tax it was not authorized by Parliament to collect, and it will therefore have to remit that tax without the necessity of any remission order.

**Mr. Gillespie:** There would be no need for a remission order, but Terumo would need something to tell its distributors immediately.

**Senator Flynn:** To me it would be obvious. The same thing happened with Crosbie's tax. You will recall that it was collected for a few weeks and then it had to be remitted. I certainly suggest that you don't have to have a remission order.

**Mr. Gillespie:** No, you are right.

**The Chairman:** I take it that there isn't in the making anything by way of message or memo to this committee dealing with the subject matters mentioned in the minister's letter of July 2 and with whatever was said today. So, we must proceed on the basis of the information that has been presented here, including what has been said by the departmental representatives and the minister, to address the problem. Do we report the bill without amendment, with amendment or with one or more amendments or, in addition, with some undertakings? With regard to the approach by undertaking, we would have to consider how effective and how satisfactory

[Traduction]

**M. Russell:** Je faisais allusion au projet de loi en général qui, dans son ensemble, traite du GATT.

**Le président:** Mais nous ne sommes pas ici pour nous occuper du projet de loi dans son ensemble. Nous avons étudié d'autres aspects du projet de loi, mais les points que nous avons retenus avec vous et avec le ministre ont porté sur des questions particulières, qui n'ont aucun effet sur le GATT et sur lequel le GATT n'a aucun effet.

**M. Russell:** C'est exact, mais cela a un effet sur l'adoption du projet de loi dans son ensemble.

**Le sénateur Smith:** Vous avouerez qu'il s'agit là d'une procédure assez discutable lorsque vous intégrez divers éléments dans un projet de loi afin de pouvoir dire ensuite: «Écoutez, si vous n'adoptez pas ce projet de loi avant un certain temps, y compris les articles discutables, nous donnerons une très mauvaise impression au reste du monde parce que nous n'aurons pas adopté le reste du projet de loi.» Il me semble que celui qui veut qu'un projet de loi soit traité d'une certaine façon doit mettre le sujet en un seul projet de loi et ne pas l'éparpiller en d'autres, espérant ainsi faire passer ce tout en pensant que les gens n'y verront que du feu.

**Le président:** Je crois que vous voulez dire, sénateur Smith, que si le projet de loi contient quelques bons éléments, ils serviront à faire passer le reste des articles qui, eux, sont discutables.

**Le sénateur Smith:** Je crois que c'est ce que j'ai voulu dire, entre autres choses, monsieur le président.

**Le sénateur Flynn:** Au sujet des remarques de M. Gillespie, monsieur le président, il me semble que quel que soit le calendrier prévu pour l'adoption du projet de loi, si nous décidons d'y apporter des modifications, un décret de remission ne sera pas nécessaire puisque, si le gouvernement perçoit des droits, il aura perçu un droit qui n'aura pas été autorisé par le Parlement et qu'il devra donc restituer, sans qu'il y ait nécessité d'un décret de remission.

**M. Gillespie:** Il n'y aurait pas nécessité d'un décret de remission, mais Terumo voudrait bien pouvoir dire quelque chose à ses distributeurs immédiatement.

**Le sénateur Flynn:** Cela me paraît évident. Il en a été ainsi pour la taxe Crosbie. Vous vous rappellerez qu'elle a été perçue pendant quelques semaines et qu'il a fallu ensuite la rendre. Je veux simplement dire que vous n'avez pas besoin d'un décret de remission.

**M. Gillespie:** Vous avez raison.

**Le président:** J'en conclus qu'il n'y a pas en préparation un message, ou une note de service, adressé au Comité traitant du sujet mentionné dans la lettre du Ministre, datée du 2 juillet, ayant rapport à ce qui a été dit aujourd'hui. Nous nous en tiendrons donc aux renseignements qui ont été présentés devant nous, y compris ce qui a été dit à ce sujet par le ministère et ses représentants. Faisons-nous rapport du projet de loi, sans modification, avec modification, avec une ou plusieurs modifications ou sous réserve? Si nous le renvoyons sous réserve, nous devons prendre en considération de quelle manière les propositions du Ministre peuvent résoudre les



**[Text]**

such undertakings might be and how far the proposals of the minister go to meet the difficulties. That is a judgment decision of the committee.

I am sure that Mr. Gore will have formed some impressions, which I will not ask him to state to us. Thank you very much, gentlemen.

At this hour of the morning I shall not ask the members of the committee to consider the decisions we should make for the purpose of reporting the bill, but perhaps we should continue in camera for 10 or 15 minutes to discuss the matter. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee continued *in camera*.

**[Traduction]**

difficultés, si elles seront efficaces ou satisfaisantes. Au comité de décider.

Monsieur Gore a sûrement eu l'occasion de se faire une idée et je ne lui demanderai pas de nous en faire part. Messieurs, je vous remercie.

Etant donné l'heure, je ne demanderais pas aux membres du Comité de décider ce que nous devons faire au sujet du renvoi du projet de loi, mais peut être pourrions-nous poursuivre nos travaux à huis clos pour 10 ou 15 minutes. Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

**Des voix:** Nous sommes d'accord.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.









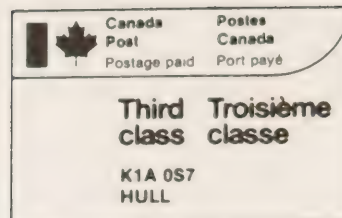












*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Dept. of Finance; Tariffs Division:*

Mr. Lyle M. Russell, Director;  
Mr. Kevin Gore, Assistant Director;  
Miss Frances Robitaille, Tax Policy Officer.

### *Terumo Medical Corp.:*

Miss Suzanne Handman, Counsel, Martineau, Walker and  
Co., Montreal, Que.

### *Ministère des Finances, Tarifs:*

M. Lyle M. Russell, directeur;  
M. Kevin Gore, directeur adjoint;  
M<sup>lle</sup> Frances Robitaille, politique fiscale.

### *Terumo Medical Corp.:*

M<sup>lle</sup> Suzanne Handman, avocat-conseil, Martineau, Walker  
et Cie, Montréal, (Québec).





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature 1980-1981

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, July 8, 1981

Le mercredi 8 juillet 1981

Issue No. 55

Fascicule n° 55

### Complete Proceedings on:

Bill C-57—"An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act and to provide for a revenue tax in respect of petroleum and gas"

---

### Seul et unique fascicule concernant:

Le Bill C-57: «Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise et prévoyant un impôt sur les revenus pétroliers»

---

REPORT OF THE COMMITTEE

---

RAPPORT DU COMITÉ

---



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate  
July 7, 1981

"The Honourable Senator Barrow moved, seconded by the Honourable Senator Graham, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 7 juillet 1981

«L'honorable sénateur Barrow propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JULY 8, 1981  
(79)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill C-57—"An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act and to provide for a revenue tax in respect of petroleum and gas".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin and Smith (*Colchester*). (13)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Bell. (1)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff:  
Mr. T. S. Gillespie

The Chairman read to the Committee a letter signed by Mr. Bussières for the Minister of Finance, Mr. Allan J. MacEachen with respect to the tax on rototillers. The Committee then proceeded to further discussion of the above bill, following which the Honourable Senator Flynn made the following motion:

"That the Bill be amended by deleting clauses 43 to 47 of Part II and clauses 78 to 117 of Part IV, and those clauses of Part V relating thereto".

The question being put, the Committee divided as follows:

YEAS:—5

NAYS:—7

The motion was declared lost.

Upon motion duly put, it was resolved to report the said bill without amendment but that upon presentation of the report the Deputy Chairman advise the Senate that the Committee considers certain areas of the bill to be deficient.

At 11:25 a.m. the Committee adjourned.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 8 JUILLET 1981  
(79)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

Le Bill C-57—«Loi modifiant la loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise et prévoyant un impôt sur les revenus pétroliers».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Barrow (*vice-président*), Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin et Smith (*Colchester*). (13)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Bell. (1)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:  
M. T. S. Gillespie

Le président fait lecture au Comité d'une lettre signée par M. Bussières et adressée au ministre des Finances, M. Allan J. MacEachen concernant la taxe sur les motob ches. Le Comité reprend par la suite l'étude du bill susmentionné, après quoi l'honorable sénateur Flynn présente la motion suivante:

«Que le bill soit modifié en en retranchant les articles 43 à 47 de la Partie II et les articles 78 à 117 de la Partie IV et les articles de la Partie V y pertinents.»

La motion, mise aux voix, est rejetée sur division:

POUR:—5

CONTRE:—7

Sur motion d ument mise aux voix, il est décidé de faire rapport dudit bill sans y proposer d'amendement mais qu'au moment de présenter le rapport, le vice-président informera le Sénat que le Comité consi re certaines parties du bill comme incomplètes.

A 11 h 25, le Comité suspend ses travaux.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, July 8, 1981

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred the Bill C-57, intituled: "An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act and to provide for a revenue tax in respect of petroleum and gas", has, in obedience to the order of reference of Tuesday, July 7, 1981, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 8 juillet 1981

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill C-57, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise et prévoyant un impôt sur les revenus pétroliers», a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 7 juillet 1981, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président suppléant*

A. I. Barrow

*Deputy Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, July 8, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-57, to amend the Excise Tax Act and the Excise Act and to provide for a revenue tax in respect of petroleum and gas, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, you will notice the table up here is not fully manned, but I should tell you that we divided our forces this morning. The minister was in touch with us yesterday afternoon indicating that he would like to see us in connection with Bill C-50 this morning at 9.30, but we had arranged this meeting for 9.30. The way we sorted it out is that Senator Barrow and Mr. Gillespie have gone to keep that appointment, and I can only speculate on what the significance of it will be. Perhaps the thought of having an amendment as we planned yesterday may have been quite intimidating. They will be reporting back here shortly.

In the meantime, turning to Bill C-57, I received a letter from the Honourable Pierre Bussières, Minister of State (Finance) in connection with rototillers. As you will remember, we had the National Revenue people here, and we had Messrs. Poddar and Fulford from the Department of Finance, and we held an *in camera* meeting with them at which they explained their difficulties.

The minister has written a letter to me. It is very short so I will read it to you. It does not appear we are going to have any problem in connection with rototillers. It says:

The Honourable Salter A. Hayden,  
Chairman of the Standing Senate Committee  
on Banking, Trade and Commerce,  
Room 474F,  
Parliament Buildings,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Dear Senator Hayden:

I refer to discussions between my officials and your Committee with respect to the potential impact of the Bill C-57 proposals affecting roto-tillers. As I understand the issue, roto-tillers manufactured in Canada for sale to householders, and to other persons who are not commercial producers of farm products, became subject to federal sales tax on January 1, 1981. However, a few domestic manufacturers of these goods were subsequently advised by Revenue Canada officials, in error, that exemption continued to be available for their products. Consequently, those firms did not make a provision for the tax in the price charged to their customers until that erroneous information was corrected.

Your committee's concern is that the persons who were misinformed not be assessed retroactively for the tax that should have been included in the sale price of their goods.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 8 juillet 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier le bill C-57, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise et prévoyant un impôt sur les revenus pétroliers.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, vous avez probablement remarqué qu'il nous manquait des membres ce matin: je dois avouer que nous avons divisé nos forces. Le ministre a communiqué avec nous hier après-midi pour nous dire qu'il aimerait nous rencontrer ce matin à 9 h 30 relativement au bill C-50. Etant donné qu'une réunion était déjà pour 9 h 30, nous nous sommes entendus pour que le sénateur Barrow et M. Gillespie soient fidèles au rendez-vous. Je ne sais au juste sur quoi portera la réunion, mais peut-être l'amendement proposé hier après-midi a-t-il causé un certain remous. Nous en saurons bientôt davantage.

Entretiens, j'ai reçu, à l'égard du Bill C-57, une lettre de l'honorable Pierre Bussières, ministre d'État aux Finances, relativement aux motoculteurs. Comme vous vous en souvenez probablement, nous avons rencontré à huis clos des représentants du ministère du Revenu national ainsi que MM. Poddar et Fulford du ministère des Finances qui nous ont exposé les difficultés qui se posaient.

Le ministre m'a écrit une très courte lettre que je me permets de vous lire. Je pense que le problème est ainsi réglé.

L'honorable Salter A. Hayden  
Président du Comité sénatorial permanent  
des banques et du commerce  
Pièce 474F  
Édifices du Parlement  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Cher Sénateur,

La présente fait suite aux discussions engagées entre mes collaborateurs et les membres de votre Comité au sujet des répercussions possibles des propositions du bill C-57 concernant les motoculteurs. Si je comprends bien, les motoculteurs fabriqués au Canada et vendus aux ménages ou à toute personne qui n'est pas un producteur agricole commercial, ont été soumises à la taxe fédérale de vente le 1<sup>er</sup> janvier 1981. Cependant, un certain nombre de fabricants canadiens ont par la suite été informés, à tort, par des représentants du ministère du Revenu que leurs produits étaient toujours exempts de taxe. Par conséquent, ces entreprises n'ont pas inclus le montant de la taxe dans le prix exigé de leurs clients jusqu'à ce que l'erreur soit corrigée.

Les membres de votre comité s'inquiètent de ce que ces entreprises soient imposées rétroactivement pour la taxe qui aurait dû être incluse dans le prix de vente.



[Text]

I am sympathetic to your members' view that taxpayers who were misinformed should not be penalized. In that regard, I understand that the Honourable William Rompkey, Minister of Revenue has decided to propose a remission of the tax otherwise payable on sales made by those taxpayers until the erroneous advice was corrected. The purpose of this letter is to advise you that I will support such a remission when Mr. Rompkey makes it.

And it is signed by the minister.

I would think we have that particular problem well in hand. I believe there is nothing further that we need in order to clarify that situation. You will recall that when the officials were here the other day, they indicated the names, of those who had applied for interpretation and who had been given an erroneous interpretation. The officials agreed that they should be taken care of.

I think the only supplementary thing we put in, which may make it available for others not on the department's list, would be in connection with those who can establish that they had received advice that they were not subject to the tax. They may not have all the detail, but I would think the undertaking is such that is they can establish it, they would be entitled to use that the same as the others.

Is there any comment? Otherwise it would appear that, so far as C-57 is concerned, we are in a position to report the bill without amendment. This was the only amendment we had discussed.

**Senator Connolly:** Would you mention in the report the fact that this is going to happen?

**The Chairman:** Yes. I think the report would have to be along the line that we report the bill without amendment, and then go on to say that relying on the undertaking of the Minister of National Revenue, supported by the Minister of State (Finance), those who had been misinformed are entitled to enjoy their exemption until whatever the date was that they were correctly informed.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, why don't we annex the letter to our report?

**The Chairman:** That is what we are going to do; and in order to expedite dealing with this report, and to avoid any delay that would come through having to get the French translation, we propose to make an oral report; and then, in addition, the person who is presenting the report may supplement the substance of the oral report by some other references—for instance, to some points and positions which this committee took at an earlier stage in its report on the bill. In other words, he can interpose these additional remarks. This is an expedient that we have adopted when urgency required that we deal promptly with the report and there was nothing really contentious involved.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I am a little confused, because I came prepared to discuss Bill C-57, which was referred to this committee yesterday. Do I understand correctly that we are not going to have any further review of that piece of legislation?

**The Chairman:** I think that is correct. Might I just indicate that in view of some discussion that took place in the Senate, the question was to what extent, if at all, we should deal with

[Traduction]

Je pense comme eux que les contribuables qui ont été mal informés ne devraient pas être pénalisés. A cet égard, je crois savoir que l'honorable William Rompkey, ministre du Revenu, a décidé de proposer une remise de la taxe qui aurait dû être payée sur les ventes effectuées par ces contribuables jusqu'à ce que l'erreur soit corrigée. Je tiens à vous informer que j'appuierai M. Rompkey en ce sens.

Et la lettre est signée par le Ministre.

Je pense que la situation est maintenant claire et que nous n'avons à prendre aucune autre mesure. Vous vous souviendrez que les représentants que nous avons rencontrés l'autre jour nous ont indiqué le nom de ceux qui avaient demandé une interprétation et qui avaient été induits en erreur. A leur avis, ces personnes méritaient d'être compensées.

Je tiens tout simplement à ajouter que ceux qui ne sont pas sur la liste du ministère devraient pouvoir bénéficier de la même remise s'ils peuvent prouver qu'on leur a affirmé qu'ils n'étaient pas soumis à la taxe de vente.

Y a-t-il des questions? Sinon, il peut être fait rapport du bill C-57 sans amendement. C'était là le seul amendement dont nous avions discuté.

**Le sénateur Connolly:** Mentionnerez-vous la remise dans le rapport?

**Le président:** Oui. Je pense qu'il nous faudrait dire que nous avons fait rapport du projet de loi sans amendement tout en ajoutant que le ministre du Revenu national, appuyé par le ministre d'État aux Finances, s'est engagé à ce que ceux qui avaient été mal informés bénéficient d'une remise applicable jusqu'à la date où la situation a été redressée.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, pourquoi ne pas annexer la lettre à notre rapport?

**Le président:** C'est ce que nous ferons; et de façon à accélérer les choses et à éviter tout délai que pourrait entraîner la traduction en français du rapport, nous proposons de faire un rapport oral. La personne qui présentera ce rapport pourra l'étayer en faisant référence, par exemple, à diverses questions qu'a adoptées précédemment le comité lorsqu'il a rendu compte du projet de loi. Autrement dit, elle pourra faire des observations additionnelles. C'est la méthode que nous adoptons habituellement lorsqu'il y a urgence. C'est tout à fait légal.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je suis un peu confus parce que je croyais que nous allions discuter du bill C-57 qui a été soumis à l'étude du comité hier. Dois-je comprendre que l'étude de ce projet de loi est terminée?

**Le président:** C'est exact. Je tiens tout simplement à préciser que c'est suite à des discussions qui ont été tenues au Sénat qu'on s'est demandé s'il y avait lieu d'aborder l'amendement

[Text]

the proposed amendment that was made yesterday and which was ruled out of order. I believe your question, Senator Roblin, has to do with whether we are proposing to consider any other aspects of Bill C-57.

**Senator Roblin:** Yes.

**The Chairman:** For incorporation in our report; is that correct?

**Senator Roblin:** Yes. We have had a pre-study of it and we reported on certain aspects of the pre-study. But I am hopeful that it does not preclude us from raising further matters in connection with the bill, apart from the amendment that was raised yesterday. I have some other points that I want to talk about and which I would recommend for consideration in any report that we were to make.

**The Chairman:** I should call your attention to the fact that in the earlier report—that is, the report on the pre-study, which was made to the Senate on May 19, at the bottom of page 2405 of Senate *Hansard*, under the heading "Conclusion," it says

The PGRT and the Excise tax on natural gas and natural gas liquids implement only part of the National Energy Program. Other aspects of the NEP are reflected in Bill C-48, in amendments to the *Income Tax Act* introduced by Bill C-54 and will be reflected in other legislation yet to be introduced.

Furthermore, other factors such as negotiations between the federal government and the energy producing provinces will have an important impact on the matters raised before the Committee. The Committee concludes that until all such matters are taken into account, it is not able to make any recommendation or comment, other than indicated above, with respect to the submissions made by the Canadian Petroleum Association, Mobil Oil Canada Ltd., Gulf Canada Resources Inc. and the Independent Petroleum Association of Canada.

At that stage, that report carried the approval of the committee. I have not heard anything in committee, from that time on, suggesting any change in this report.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, at the time of the pre-study, you will recall that the bill was still incomplete in the House of Commons and certain changes were made in it then. So it was obvious that we were going to get a slightly different document when we got the final bill. I for one was expecting to make some of my comments on the basis of the final document we received.

In the portion that you have just read, you indicate that we do not want to make any further conclusions about certain submissions that were made to us. I am not particularly anxious to reopen those, but I have some other matters which I think are worthy of some comment in committee, and I would like to know whether you think I should do so.

**The Chairman:** You mean in my role as chairman?

[Traduction]

proposé hier et qui a été jugé irrecevable. Je pense que vous voulez savoir, sénateur Roblin, si nous nous proposons d'étudier d'autres dispositions du Bill C-57.

**Le sénateur Roblin:** Oui.

**Le président:** Aux fins de notre rapport; est-ce exact?

**Le sénateur Roblin:** Oui. Il y a eu étude préliminaire, et nous avons rédigé un rapport sur certains aspects de celle-ci. J'espère toutefois que cela ne nous empêche pas de soulever d'autres questions relatives au projet de loi, exception faite de l'amendement proposé hier. J'aimerais aborder certains autres points dont je recommande que nous tenions compte dans tout rapport que nous rédigerons.

**Le président:** J'aimerais attirer votre attention sur le fait que le rapport précédent, c'est-à-dire le rapport sur l'étude préliminaire qui a été présentée au Sénat le 19 mai, mentionne au haut de la page 2405 des débats du Sénat, sous la rubrique «Conclusion:

La taxe sur les recettes pétrolières et gazière et la taxe d'accise sur le gaz naturel et les liquides qui en sont extraits ne constituent qu'une application du programme énergétique national. D'autres aspects se retrouvent dans le Bill C-48, dans des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* présentées dans le Bill C-54 et seront traduites dans d'autres projets de loi qui seront déposés dans l'avenir.

En outre, d'autres facteurs comme les négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices d'énergie auront des répercussions importantes sur les questions soulevées devant le Comité. Celui-ci est d'avis que tant que ces questions n'auront pas été prises en considération, il ne pourra formuler aucune recommandation ni observation, autre que ce qui précède, relativement au mémoire présenté par la Canadian Petroleum Association, la Mobil Oil Canada Ltd., la Gulf Canada Resources Inc. et l'Independent Petroleum Association of Canada.

A ce moment-là, le rapport avait été approuvé par le Comité. Je n'ai rien entendu depuis voulant que des modifications y soient apportées.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, vous vous souviendrez qu'au moment de l'étude préliminaire le projet de loi était toujours devant la Chambre des communes qui se proposait d'y apporter certaines modifications. Il était donc évident que la version finale que nous en aurions serait légèrement différente. Je m'attendais à devoir formuler certaines observations relativement à celle-ci.

Il ressort de l'extrait que vous venez de nous lire que nous ne voulons formuler aucune autre conclusion au sujet de mémoires qui nous ont été présentés. Cela ne m'intéresse d'ailleurs pas, mais je suis d'avis que certaines autres questions mériteraient d'être commentées et j'aimerais savoir si vous croyez que je devrais le faire.

**Le président:** Vous voulez dire en tant que président?



[Text]

**Senator Roblin:** Well, in whatever role you see fit.

**The Chairman:** The bill is now before us as a bill. I believe it was referred to committee yesterday afternoon, and we have to consider and report. Since the bill itself is before us, certainly the committee would be in a position to introduce any other items. Up to this moment we thought we had sifted out the items. From all the consideration that you refer to that was given by the Commons committee, after their hearings and their debate on the report of the committee, there were possibly three or four amendments made to the bill. They were on subjects that this committee, in its pre-study report, had raised as being issues that would require the attention of the committee when the bill came to us—I can recall the advertising and a number of other points—and actual amendments were made. Therefore there is no need for this committee to propose amendments in relation to that. All they need to do is refer to the fact that these points have been dealt with in the Commons and the result is reflected in the bill as it now is before us. I take it that your points are in addition to those. Is that right?

**Senator Roblin:** I hope they are.

**The Chairman:** Well, you are the only one who knows at this stage. I do not know what your list is.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, with regard to the amendment which was ruled out of order yesterday, I do not think that the report on the subject matter has necessarily disposed of that question, and I suggest that the amendment could be moved here. I wanted that to be clarified, anyway.

**The Chairman:** All the report says is that before you get all this package as a matter of legislation, further comment is going to have to await the assembling of the rest of—what shall we call them? Pieces?

**Senator Flynn:** Yes, but suppose the committee wanted to adopt the amendments proposed yesterday by Senator Bell, I think it could do so. That is what I was suggesting. I know that the committee said we should wait, but we did not have the bill at that time.

**The Chairman:** Well, of course, the way is open, on third reading, in the Senate to move amendments in line with the amendments it ruled out.

**Senator Flynn:** Well, I think the committee should take a stand on that very question, now that it has arisen. I do not doubt for a moment that the decision will be the same in committee as it was in the Senate, implicitly, because what we voted on yesterday was really the whole bill, from the way the Speaker accepted the amendment, or suggested it should be made. But what I was going to propose was the first amendment that was ruled out of order, which would take out of the bill the provisions relating to the taxes on petroleum and natural gas.

**The Chairman:** At this stage I do not want to start any argument in relation to what was proposed yesterday. May I tell you why? Some of the statements made on the proposed amendments I could not subscribe to because I did not think

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Selon ce que vous jugerez bon.

**Le président:** Le projet de loi est toujours devant nous. Il nous a été renvoyé hier après-midi, et nous devons l'étudier afin de rédiger un rapport. Donc, si nous devons en poursuivre l'étude, le Comité pourrait formuler d'autres observations. Jusqu'à maintenant, nous croyions en avoir épuisé l'étude. Après avoir entendu les témoignages et étudié notre rapport, le comité de la Chambre des communes y a apporté trois ou quatre modifications. Elles ont porté sur les questions que notre comité, dans son rapport sur l'étude préliminaire, avait soulevées et qui mériteraient son attention lorsqu'il étudierait le projet de loi. Je me rappelle des discussions qui ont suivi et des modifications qui ont été apportées. Il n'est donc pas nécessaire que le Comité propose des amendements à cet égard. Il n'y a qu'à se référer au fait que ces questions ont été étudiées aux Communes et qu'il en est tenu compte dans la version qui est maintenant devant nous. Je dois donc comprendre que vous désirez soulever de nouveaux points. Est-ce exact?

**Le sénateur Roblin:** Je l'espère.

**Le président:** Vous êtes le seul à le savoir. Je ne sais pas ce que sont ces points.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, pour ce qui est de l'amendement qui a été déclaré irrecevable hier, je ne pense pas que le rapport sur le sujet ait nécessairement réglé la question, et je propose que l'amendement soit à nouveau proposé ici. C'est ce que je voulais préciser.

**Le président:** Tout ce que dit le rapport, c'est que d'autres observations ne pourront être formulées que lorsque tous les documents auront été réunis.

**Le sénateur Flynn:** Mais supposons que le Comité veuille adopter les amendements proposés hier par le sénateur Bell. Je pense qu'il pourrait le faire. C'est tout ce que je voulais dire. Je sais que le comité a dit que nous devrions attendre, mais nous n'avions pas à ce moment-là la version finale du projet de loi.

**Le président:** Le Sénat peut, bien entendu, en troisième lecture, proposer des amendements comparables à ceux qu'il avait jugé irrecevables.

**Le sénateur Flynn:** Je pense que le comité devrait prendre position à ce sujet maintenant que la question a été soulevée. Je suis à peu près certain que la décision que prendra le comité sera celle du Sénat, parce que nous avons voté hier sur l'ensemble du projet de loi, de la façon dont le président a accepté l'amendement ou proposé qu'il soit apporté. Je voulais proposer le premier amendement qui a été jugé irrecevable et qui rayerait du projet de loi les dispositions touchant les taxes sur le pétrole et le gaz naturel.

**Le président:** A ce stade-ci, je ne veux pas entamer de discussion sur ce qui a été proposé hier. Puis-je vous dire pourquoi? Je ne suis pas d'accord avec certaines des déclarations faites au sujet des amendements proposés parce que je ne crois pas qu'ils s'appliquent vraiment à la loi.



[Text]

the law is as stated with regard to some of the amendments that were proposed.

**Senator Flynn:** Anyway, the first amendment itself does not speak of the law. It moves only to delete from the bill certain provisions.

**The Chairman:** I am looking at the motion that was made yesterday. The motion was that "this bill be not read a second time, as this House is opposed to the principle of the bill."

**Senator Flynn:** That was not what I was going to move. I said yesterday that we were, of course, going to have to look at such an amendment because of the ruling of the Speaker; but what I was going to propose to the committee was the first amendment, which was ruled out of order. I do not think it can be ruled out of order in this committee. The motion would be:

That the bill be amended as follows: That clauses 43 to 47 of Part II and clauses 78 to 117 of Part IV, and those clauses of Part V relating thereto, be deleted.

**The Chairman:** Well, you are looking at the first effort of Senator Bell.

**Senator Flynn:** Yes.

**The Chairman:** I am looking at the one that was voted on.

**Senator Flynn:** I know; but as I said yesterday, to me it was worse than the first one.

**Senator McIlraith:** Is not the situation really less complicated than we are indicating? The bill is now before us, and it is open to any member to move that any clause be struck out or amended.

**The Chairman:** But you have to bear this in mind. What was it that was referred to us?

**Senator Flynn:** The bill.

**The Chairman:** It was the bill. Now, in the course of dealing with the bill, it is quite clear that in the committee anything that may bear on any aspect of the bill would be a justifiable basis for discussion and for questioning, perhaps even at the stage of amendment.

**Senator Flynn:** And the so-called reasoned amendment.

**Senator Roblin:** So-called.

**The Chairman:** It is up to the committee.

Perhaps we can resolve your question, Senator Roblin, if you would give us a list of headings that you want to talk about, and tell us about them.

**Senator Roblin:** Yes, Mr. Chairman. I would be glad to do that.

One of the features of this bill which I find hard to reconcile with my own concept of the public interest is the 8 per cent tax. I am not going to get into the question of whether or not it is constitutional; that is being dealt with in another forum. Nor am I going to get into the general proposition as to whether we should have an 8 per cent tax, because I want to restrict my remarks to a narrower field. What I want to consider is the effect of the tax in certain particulars.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Le premier amendement ne se rapporte pas à la loi. Il ne fait que proposer la radiation de certaines dispositions du projet de loi.

**Le président:** Je me reporte à la motion qui a été proposée hier. Elle voulait que le projet de loi ne soit pas lu pour la deuxième fois étant donné que la Chambre s'oppose à son motif même.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas ce que je voulais proposer. J'ai dit hier que nous devons bien entendu étudier un tel amendement en raison de la décision du président, mais ce que je voulais proposer au comité c'était le premier amendement qui a été jugé irrecevable. Je ne pense pas qu'il puisse être jugé irrecevable par notre comité. La motion serait la suivante:

Que le projet de loi soit ainsi amendé: que les articles 43 à 47 de la partie II et les articles 78 à 117 de la partie IV, ainsi que les articles de la partie V s'y rapportant, soient supprimés.

**Le président:** Vous vous reportez donc aux mesures qu'a proposées le sénateur Bell.

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le président:** Je me reporte à ce qui a été voté.

**Le sénateur Flynn:** Je sais, mais comme je l'ai dit hier, cet amendement était pire que le premier.

**Le sénateur McIlraith:** La situation n'est-elle pas réellement moins compliquée que nous ne le pensons? Nous devons maintenant étudier le projet de loi, et tout membre peut proposer l'annulation ou la modification d'une disposition quelconque.

**Le président:** Mais il faut se rappeler ce qui a été soumis à notre étude.

**Le sénateur Flynn:** Le projet de loi.

**Le président:** Oui. Dans le cadre de son étude, il est évident que le Comité pourrait s'interroger sur tout aspect de celui-ci, peut-être même sur l'amendement proposé.

**Le sénateur Flynn:** Et sur l'amendement supposé logique.

**Le sénateur Roblin:** Supposé.

**Le président:** Le Comité est libre de le faire.

Peut-être pourrions-nous résoudre le problème, sénateur Roblin, en vous demandant de nous dresser une liste des rubriques dont vous voulez parler.

**Le sénateur Roblin:** Oui, Monsieur le président, avec plaisir.

L'un des aspects du projet de loi que je trouve difficile à concilier avec ma propre conception de l'intérêt public est la taxe de 8 p. cent. Je ne me demande même pas si elle est constitutionnelle ou non: cette question est étudiée ailleurs. Je me demande tout simplement s'il devrait ou non y avoir une taxe de 8 p. cent parce que je veux restreindre la portée de mon étude. J'aimerais qu'on étudie les répercussions de cette taxe sur certains contribuables.

*[Text]*

The first of these is in connection with marginal wells. I think I developed this point before in the Senate on at least two occasions, pointing out that the impact of this tax has the result, in the province of Saskatchewan, where I have some information, of closing down marginal wells. As a result of the tax a number of the operators in southern Saskatchewan, Pan-Canadian Petroleum being one, and Husky Oil Company being another, have closed down several hundred wells because, with the imposition of the tax, they become no longer profitable. The result of this is that we are leaving in the ground very substantial quantities of oil, and it seems to me that in view of our push towards self-sufficiency, and the essential value of the commodity, in the national interest it does not make sense for us to pass a law that has that result, without making some comment on it, at least.

That is the first point I want to make in connection with the 8 per cent tax, namely, that it forces the closing down of the marginal wells, which in turn has the result of leaving oil in the ground which might very well come out; and when one considers that every well becomes a marginal well at some stage in its life, the fact that there is no leeway in the statute, as far as I can tell, to allow the minister to deal with the problem of marginal wells is a point that vexes me. Is "vexatious" a parliamentary word? I trust it is.

**The Chairman:** There were some attempts at defining it the other day.

**Senator Roblin:** I want to take this one step farther, because, thanks to Senator Balfour, who was a member of the Special Senate Committee on the Northern Pipeline, my attention has been brought to the same point in a much more important connection, and that is with regard to enhanced oil recovery in Canada. That is the subject of the report of the Special Senate Committee.

As members are probably aware, though, I should perhaps say for the record that this question of enhanced oil recovery is exceedingly important. It means getting out of the ground oil that normally would not be recovered under present lifting techniques, and the committee discovered that under certain circumstances the oil reserves of Canada, that is, the recoverable oil reserves of Canada, could be increased by 50 per cent, which is no small amount, if certain enhanced recovery techniques were available.

In their report they point out that the imposition of the 8 per cent tax in connection with this enhanced oil situation will seriously retard or delay or minimize the possibility of recovering oil by these enhanced methods. As a result, they have in their report to us, which was submitted some little while ago, recommended on page 2 that the incremental oil produced from approved EOR projects be exempt from the proposed petroleum and gas revenue tax until capital costs are recovered.

So we have here two significant effects of this 8 per cent tax on the supply of oil in Canada. The first has to do with marginal wells that are presently operating and will be shut down and which will result in a significant loss. The premier of Saskatchewan stated that in his province that would have the result of reducing the oil production by 40 million barrels over

*[Traduction]*

La première concerne les puits marginaux. J'ai déjà abordé cette question au Sénat au moins à deux reprises en soulignant que cette taxe avait eu pour répercussion en Saskatchewan, où j'ai des contacts, la fermeture de puits marginaux. Un certain nombre d'exploitants du sud de la Saskatchewan, dont la Pan-Canadian Petroleum et la Husky Oil Company, ont dû fermer plusieurs centaines de puits qui avaient perdu leur rentabilité à cause de la taxe. Ainsi, des quantités importantes de pétrole demeurent dans le sol et il me semble, étant donné notre marche vers l'autosuffisance et la valeur essentielle de cette denrée, qu'il n'est pas dans l'intérêt national d'adopter une loi qui aurait de telles répercussions, ou du moins de ne formuler aucune observation à l'égard de celle-ci.

C'était la première observation que je voulais faire relativement à la taxe de 8 p. 100, c'est-à-dire qu'elle oblige la fermeture des puits marginaux, ce qui empêche l'extraction du pétrole et, lorsqu'on considère que tout puits deviendra un jour ou l'autre marginal, cela me contrarie que rien dans la loi ne permette au ministre d'intervenir, du moins d'après ce que je peux en juger. Le terme «contrariant» fait-il partie du vocabulaire parlementaire?

**Le président:** On a tenté l'autre jour de le définir.

**Le sénateur Roblin:** J'irai encore plus loin en ce sens, car, grâce au sénateur Balfour, qui était membre du Comité spécial du pipe-line du Nord, mon attention a été attirée sur cette question relativement à un point encore plus important, soit la récupération assistée du pétrole au Canada. C'est ce sur quoi portait le rapport du Comité sénatorial spécial.

Comme les membres le savent probablement, la question de la récupération assistée du pétrole est très importante. Il s'agit de tirer du sol des réserves qui n'auraient pu être récupérées grâce aux techniques actuelles d'exploitation et le Comité s'est rendu compte que dans certaines circonstances les réserves pétrolières récupérables du Canada, pourraient être augmentées de 50 p. 100, ce qui est un pourcentage assez élevé, si on pouvait compter sur certaines techniques de récupération assistée.

Les membres du Comité ont fait ressortir dans leur rapport que l'imposition de la taxe de 8 p. 100 retarderait sérieusement ou empêcherait dans une certaine mesure la récupération grâce à ces méthodes assistées. Par conséquent, ils ont recommandé à la page 2 du rapport qu'ils nous ont présenté il y a quelque temps que le pétrole additionnel produit dans le cadre des projets approuvés de récupération assistée ne soit pas soumis à la taxe proposée sur les revenus pétroliers et gaziers jusqu'à ce que les dépenses de capital aient été recouvrées.

Ce sont donc là deux répercussions importantes de cette taxe de 8 p. 100 sur les réserves en pétrole du Canada. La première se rapporte aux puits marginaux qui sont actuellement en exploitation et qui devront fermer, ce qui engendrera des pertes importantes. Le premier ministre de la Saskatchewan a laissé entendre qu'il pourrait ainsi y avoir dans sa province une



## [Text]

a three-year period, I think, which is a very substantial amount of oil. That is one effect of the 8 per cent tax. The other effect as reported by our own committee has to do with the enhanced recovery of oil. Sometimes this is called tertiary recovery, I think, but the correct technical expression, so I am told, is the "enhanced" recovery of oil, that is getting out oil that would otherwise stay in the ground, but it has nothing to do with the marginal question. Enhanced recovery would also be inhibited, impeded and injured by the imposition of the 8 per cent tax. They recommend that that be not imposed until the capital costs incurred with respect to enhanced recovery are recouped by the firms concerned.

When you consider that enhanced recovery is much more important than marginal wells, since it means a 50 per cent increase in the oil reserves of the country, I think you have to recognize that it is an exceedingly important point.

I think this committee ought to take note of these two points with respect to the 8 per cent tax. The very least we can do is make a finding on this matter, and if we find that the tax is as I have said it is, then we ought to say so in our report, as a minimum.

**The Chairman:** Is the suggestion that we should adopt the findings or recommendations of this special committee or that we should make our own decision, whether we support that committee or not?

**Senator Roblin:** I am not in a position to second guess that committee. It is up to us to say what we want to do. My personal reaction would be that we certainly ought to draw attention to their report.

**The Chairman:** You do not regard what I have read in that pre-study report as being adequate in calling attention to this?

**Senator Roblin:** No, I certainly do not, because whatever we say about the whole oil program—and that is another thing I should like to discuss, if I may, with senators' permission—the point I am dealing with now bears specifically on the bill before us. It has to do with the 8 per cent tax. It is directed at that 8 per cent tax. It does not depend on other aspects of the oil policy. It is specific. It seems to me, therefore, that we have a duty to consider it in our report on this bill.

**Senator Connolly:** One comment I might make on that is that I believe we invited people generally in the industry to come to give us evidence in connection with this bill. I don't believe the question of marginal wells or enhanced recovery was raised specifically before us, although I stand to be corrected on that. If we did not have that kind of evidence, perhaps we will have to obtain it.

**Senator Roblin:** Canadian Petroleum and Husky are the two organizations which announced publicly what they were doing and announced the consequences. The premier of Saskatchewan has also made public statements on this matter which are available.

## [Traduction]

réduction de 40 millions de barils de la production pétrolière sur une période de trois ans, ce qui représente, à mon avis, une quantité considérable de pétrole. L'autre répercussion, comme on nous l'a laissé savoir, a trait à la récupération assistée du pétrole. Il est parfois question de récupération tertiaire mais je crois que l'expression technique exacte serait «la récupération assistée du pétrole»; il s'agit de récupérer le pétrole qui ne le serait pas autrement, mais cela n'a rien à voir avec les puits marginaux. L'imposition de cette taxe de 8 p. 100 ferait obstacle à la récupération assistée. On recommande donc de retarder l'imposition de cette taxe tant que les coûts en capital engagés pour la récupération assistée n'auront pas été récupérés par les entreprises en cause.

Lorsque vous songez que la récupération assistée est de loin plus importante que les puits marginaux, car elle permet en effet d'accroître de 50 p. 100 les réserves pétrolières du pays, je crois qu'il faut admettre que c'est une question extrêmement importante.

Le Comité devrait prendre note de ces deux points en ce qui concerne la taxe de 8 p. 100. Le moins que nous puissions faire c'est de tirer nos propres conclusions à cet égard et, si nous trouvons que la taxe est telle que je l'ai dit, nous devrions à tout le moins le mentionner dans notre rapport.

**Le président:** Voulez-vous dire que nous devrions adopter les conclusions ou les recommandations de ce comité spécial ou bien prendre nos propres décisions, que nous appuyions ou non ce comité?

**Le sénateur Roblin:** Je ne suis pas en mesure de deviner ce que dira ce comité. C'est à nous de savoir ce que nous voulons faire. J'estime qu'il faudrait assurément attirer l'attention du public sur son rapport.

**Le président:** Vous ne considérez pas alors que ce que j'ai lu dans ce rapport préliminaire est suffisant pour attirer l'attention sur cette question.

**Le sénateur Roblin:** Non, absolument pas, parce que peu importe ce que nous dirons au sujet du programme pétrolier—et c'est un autre sujet dont j'aimerais parler si les sénateurs me le permettent—le point dont je traite pour l'instant se rapproche précisément au projet de loi que nous étudions. Il vise cette taxe de 8 p. 100 et ne dépend pas d'autres aspects de la politique pétrolière. C'est un point précis. Il me semble donc qu'il nous incombe de l'étudier dans notre rapport sur ce projet de loi.

**Le sénateur Connolly:** Permettez-moi d'ajouter que nous avons invité, je crois des représentants de l'industrie à venir témoigner au sujet de ce projet de loi. Si je ne me trompe, la question des puits marginaux ou de la récupération assistée n'a pas été soulevée de façon précise devant nous. Si aucun témoin n'a été entendu à cet égard, peut-être devrions-nous entendre des témoignages à ce sujet.

**Le sénateur Roblin:** Les sociétés Canadian Petroleum et Husky sont les deux entreprises qui ont fait part publiquement de leurs activités et des conséquences qui découleraient de cette taxe. Le Premier ministre de la Saskatchewan a également fait des déclarations publiques à ce sujet et il est possible de s'y reporter.



[Text]

**Senator Connolly:** What is involved in enhanced recovery?

**Senator Balfour:** There are very sophisticated and technical method using agents such as carbon dioxide and actually setting fire to the reservoir.

**Senator Connolly:** Is water flooding also involved?

**Senator Roblin:** No, that is confined to secondary recovery, not tertiary or enhanced recovery.

**Senator Balfour:** Senator Roblin is saying that there is as much as an additional 4 billion barrels that could be recovered in this way. The Alberta reserves are in the order of 7 billion barrels of conventional oil now. Another 4 billion barrels would be over a 50 per cent increase.

**The Chairman:** Senator Roblin, which method of recovery do you say involves using water to flush out the oil?

**Senator Roblin:** If I understand it correctly, Mr. Chairman, neither of the methods I am referring to involves water flooding. Stage one is the marginal wells, and that is primary production which merely depends on the relationship of the amount of oil being brought up each day and the taxes and other expenses. That is a one-sided question. Water flooding, as I understand it, is used in secondary recovery and we are leaving that out of this discussion. I do not know about the economic effects of that. The other method of recovery I am talking about is tertiary or enhanced recovery. That involves another set of techniques apart from water flooding, and it is that enhanced recovery which is the big hope of increasing the conventional oil reservoir, at least the "get-at-able" reservoir in Canada today. That is the point on which our Senate committee zeroed in.

**The Chairman:** The point I wanted you to clarify was that these items you have listed are items you suggest should be referred to in our report as being items that remain outstanding and are not specifically dealt with in the report. You talk about the 8 per cent tax and the effect it will have. If I understand you, you relate that 8 per cent to tertiary recovery and marginal wells.

**Senator Roblin:** Yes, there are the two factors, Mr. Chairman. First there are the marginal wells and second there are the tertiary or enhanced recovery wells.

**The Chairman:** Yes. Of course, while at this stage in the proceedings, if it wants to, this committee may see fit to make reference to the problems that would still appear to be there, I would not expect the committee to start into the business of gathering evidence in relation to those problems.

**Senator Roblin:** I have another proposal with respect to that, Mr. Chairman. Although these are not the only points I have in mind, I would like the committee to consider the advisability of making some reference to what I consider to be the obvious problems that the 8 per cent tax will raise in maximizing oil production from Canadian oil fields. I think that surely this is something we could at least comment upon. Now, with

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Qu'est ce que la récupération assistée?

**Le sénateur Balfour:** Il s'agit de procédés techniques très complexes consistant à recourir à des agents comme le gaz carbonique et, en fait, à mettre le feu au réservoir.

**Le sénateur Connolly:** Est-il également question d'injection d'eau?

**Le sénateur Roblin:** Non, ce procédé n'est utilisé que pour la récupération secondaire.

**Le sénateur Balfour:** Le sénateur Roblin veut dire que plus de quatre milliards de barils supplémentaires pourraient être récupérés de cette façon. Les réserves conventionnelles de pétrole de l'Alberta se chiffrent pour l'instant à 7 milliards de barils. Si nous ajoutions à cela 4 autres milliards, nous accroîtrions nos réserves de plus de la moitié.

**Le président:** Sénateur Roblin, dans quel procédé de récupération emploie-t-on l'eau pour balayer rapidement le pétrole?

**Le sénateur Roblin:** Si j'ai bien compris, monsieur le président, il n'est pas question d'injection d'eau dans les procédés dont je parle. Il y a tout d'abord les puits marginaux; nous parlons alors de la production primaire qui dépend simplement du rapport entre la quantité de pétrole récupérée chaque jour et les taxes et autres dépenses. C'est une question à un seul volet. L'injection d'eau, si je comprends bien, est un procédé utilisé pour la récupération secondaire. Il n'en sera pas question aujourd'hui et je n'en connais pas les répercussions économiques. Quant à l'autre procédé c'est celui de la récupération tertiaire, ou assistée, pour laquelle on utilise d'autres techniques. C'est sur cette dernière que se fondent tous les espoirs d'accroître les réserves de pétrole conventionnelles, les réserves «accessibles» au Canada aujourd'hui à tout le moins. C'est sur cette question que notre Comité sénatorial s'est surtout penché.

**Le président:** La question que je vous demandais d'éclaircir était la suivante: les points que vous avez énumérés sont des points en suspens qu'il faudrait selon nous, mentionner dans notre rapport qui n'en parle pas du tout. Vous citez la taxe de 8 p. 100 et ses répercussions. Si je vous comprends bien, vous rattachez cette taxe de 8 p. 100 à la récupération tertiaire et aux puits marginaux.

**Le sénateur Roblin:** Oui, il y a deux éléments monsieur le président: en premier lieu les puits marginaux, et ensuite la récupération tertiaire ou assistée.

**Le président:** Oui. Il va sans dire que bien que nous en soyons à cette étape des délibérations, si le Comité estime approprié de faire mention des problèmes qui sembleraient persister, je ne m'attends pas à ce qu'il se mette à recueillir des témoignages à leur propos.

**Le sénateur Roblin:** J'ai une autre proposition à faire à ce sujet, monsieur le président. Bien qu'il ne s'agisse pas des seuls points que j'aie en tête, j'aimerais que le Comité étudie l'opportunité de faire allusion à ce que je considère être les problèmes évidents que soulèvera la taxe de 8 p. 100 si l'on veut tirer le maximum des champs pétrolifères canadiens. Nous pourrions certainement faire quelques observations à ce

[Text]

regard to the entirety of these other problems that are mentioned in our first report, in which we said that we did not have enough information and that we needed the entire package, I sympathize with that sentiment, but what I would like to see this committee do is take a positive step and say that we recommend to the Senate that we make some arrangements in order to bring this entire oil policy together to examine all these considerations which we do not have time to look at now.

**The Chairman:** You are talking now about the subject matter that was brought up in the Senate by Senator Murray?

**Senator Roblin:** Yes, and is still pending in the Senate. I think this committee is right in concluding that until all such matters are taken into account, if I may use their words, we have not really seized ourselves of the problem. Who better than this committee, which has been dealing with this matter *seriatim* and bit by bit, can say so in a positive form? That would be my desire, to look further into these matters and to make a positive recommendation that we should do so.

**Senator Connolly:** Do you mean at some future time?

**Senator Roblin:** Yes, when the Senate reassembles in the fall.

**Senator Flynn:** I have a simpler solution; that we move the deletion of all these sections. It is my intention to move such a motion so that when the government makes a decision, it will make sure that it includes all the elements about which we are complaining that they are not included.

**The Chairman:** Senator Flynn, are you moving a motion?

**Senator Flynn:** Yes I will.

**The Chairman:** Would you state it, please?

**Senator Flynn:** I move that the bill be amended as follows:

That clauses 43 to 47 of Part II and clauses 78 to 117 of Part IV, and those clauses of Part V relating thereto, be deleted.

**The Chairman:** Senator Flynn, as I understand it, you are proposing amendments by making deletions from the bill. The function of this committee is to consider and report it. The committee may report and recommend deletions or amendments to the existing language, but that does not have the effect of amending the bill. Only the Senate can do that.

**Senator Flynn:** But if such a report were compiled, it might have the same effect. Of course, the Senate must approve the report.

**Senator Roblin:** Can we not report amendments?

**Senator Flynn:** Certainly, but they are not binding on the Senate.

**The Chairman:** I said that this committee cannot make amendments, that it can only recommend amendments.

**Senator Flynn:** Yes, and they may take the form which the committee desires.

[Traduction]

sujet. Maintenant, en ce qui concerne tous les autres problèmes que nous mentionnons dans notre premier rapport où nous précisons que nos renseignements n'étaient pas suffisants et qu'il nous en fallait davantage, je partage ce sentiment, mais j'aimerais que le Comité prenne une mesure concrète et déclare que nous recommandons au Sénat de prendre certaines dispositions afin de rassembler toutes les données concernant le programme, de manière à tenir compte de tous les facteurs que, faute de temps, nous devons laisser de côté pour l'instant.

**Le président:** Vous voulez parler de la question qui avait été soulevée au Sénat par le sénateur Murray?

**Le sénateur Roblin:** Oui, et elle est toujours en suspens au Sénat. Je crois que le Comité a raison de conclure que tant que nous ne tiendrons pas compte de toutes ces questions, nous ne serons pas vraiment saisis du problème. Qui mieux que ce Comité, qui a traité de cette question point par point, peut le dire de façon aussi catégorique? Je souhaiterais qu'on étudie plus à fond ces questions et qu'on formule une recommandation positive à cet effet.

**Le sénateur Connolly:** Vous voulez dire plus tard?

**Le sénateur Roblin:** Oui, lorsque le Sénat reprendra ses travaux à l'automne.

**Le sénateur Flynn:** J'ai une solution plus simple; proposer la suppression de tous ces articles. J'ai l'intention de présenter une motion de ce genre, de sorte que, lorsque le gouvernement prendra une décision, il s'assurera d'y inclure tous les éléments qui ne figurent pas aujourd'hui, ce que nous déplorons.

**Le président:** Sénateur Flynn, présentez-vous une motion?

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le président:** Auriez-vous l'obligeance de la formuler?

**Le sénateur Flynn:** Je propose que le projet de loi soit modifié de la façon suivante:

Qu'on retranche les articles 43 à 47 de la Partie II, les articles 78 à 117 de la Partie IV et les articles corrélatifs de la Partie V.

**Le président:** Sénateur Flynn, si je comprends bien, vous proposez de retrancher certains articles du projet de loi. Le rôle du Comité consiste à étudier le projet de loi et à en faire rapport. Il peut faire rapport et recommander des suppressions ou des amendements au texte actuel, mais cela n'a pas pour effet d'amender le projet de loi. Seul le Sénat peut l'amender.

**Le sénateur Flynn:** Mais si un rapport de ce genre était préparé, il pourrait avoir le même effet. Évidemment, le Sénat doit approuver le rapport.

**Le sénateur Roblin:** Ne pouvons-nous pas faire rapport des amendements?

**Le sénateur Flynn:** Certes, mais ces derniers ne lient pas le Sénat.

**Le président:** J'ai dit que le Comité ne peut faire des amendements mais seulement en recommander.

**Le sénateur Flynn:** Oui et ces derniers peuvent revêtir la forme que souhaite le Comité.



[Text]

**The Chairman:** I am not satisfied that the form of Senator Flynn's motion is proper.

**Senator Flynn:** What do you suggest?

**The Chairman:** It is unusual to ask the chairman to settle on a phrasing. I am here to deal with motions.

**Senator Flynn:** Most amendments follow this form; "that the bill be amended as follows, by deleting this or adding that". The report may only be a recommendation, but what I am attempting to do is ask the committee to agree to the deletion of certain sections of the bill.

**The Chairman:** In other words, are you intending by your motion to ask this committee to recommend that certain deletions be made from the bill?

**Senator Flynn:** That's right.

**The Chairman:** Without any explanation as to why?

**Senator Flynn:** This is the practice we have always followed, that a bill is reported with certain amendments, which are then specified. We never present our arguments, either for or against.

**The Chairman:** I thought the chairman sometimes did that.

**Senator Flynn:** Yes, but not in the report *per se*. I will help you with the explanation.

**Senator Connolly:** I believe what the chairman is trying to say, Senator Flynn, is that after having moved your motion as to certain amendments, perhaps you would like to make a speech and tell us why you wish those sections deleted.

**Senator Flynn:** I have already indicated that all the arguments have been made against the various portions of the bill, and even the report of the committee on the subject matter is saying that we are not in a position to assess finally the implications of this tax, is a good argument for deleting these clauses from the bill at this stage. When the government has reached an agreement with all parties concerned, it can come back with another bill. That in essence is my motion.

**The Deputy Chairman:** Senator Flynn, did we not vote on such a motion in the Senate yesterday?

**Senator Flynn:** No, because we voted on the entire bill as a result of the wording of Senator Bell's motion. If my motion is accepted by the Senate, the effect would be to leave part of the bill intact to be adopted by the Senate, whereas the amendment which Senator Bell moved and which was ruled in order yesterday would have delayed or killed the entire bill.

**Senator Connolly:** So, in effect, what you are doing is following the prescriptions of the ruling given by the Speaker yesterday, that the amendments be moved in committee?

**Senator Flynn:** That is practically the implication, although I do not agree with the ruling.

**The Chairman:** Does any other person have any comment to make?

[Traduction]

**Le président:** Je ne suis pas convaincu que les termes de la motion du sénateur Flynn soient appropriés.

**Le sénateur Flynn:** que proposez-vous?

**Le président:** Il est inhabituel de demander au président de se prononcer sur un libellé. Je suis ici pour m'occuper des motions.

**Le sénateur Flynn:** La plupart des amendements se présentent ainsi: «qu'on modifie le projet de loi en retranchant ceci ou en ajoutant cela». Le rapport peut n'être qu'une recommandation, mais ce que je tente de faire ici c'est d'amener le Comité à approuver la suppression de certains articles du projet de loi.

**Le président:** Autrement dit, votre motion vise-t-elle à demander au Comité de recommander la suppression de certains articles du projet de loi?

**Le sénateur Flynn:** C'est exact.

**Le président:** Sans aucune explication?

**Le sénateur Flynn:** C'est de cette façon que nous avons toujours procédé; nous faisons rapport d'un projet de loi avec certaines modifications qui sont ensuite précisées. Nous ne présentons jamais nos arguments qu'ils soient pour ou contre.

**Le président:** Je croyais que le président le faisait parfois.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais pas dans le rapport. Je vous en donnerai l'explication.

**Le sénateur Connolly:** Ce que le président essaie de dire, sénateur Flynn, c'est qu'après avoir proposé votre motion concernant certains amendements, il vous plairait peut-être de préciser la raison pour laquelle vous voulez que ces articles soient retranchés.

**Le sénateur Flynn:** J'ai déjà indiqué que tous les arguments ont été avancés contre les diverses parties du projet de loi et même contre le rapport du Comité sur la question c'est-à-dire que nous ne sommes décidément pas à même d'évaluer les répercussions de cette taxe, ce qui est un bon argument en faveur de la suppression de ces articles du bill à cette étape-ci. Lorsque le gouvernement se sera entendu avec toutes les parties en cause, il pourra présenter un autre projet de loi. Voilà en quoi consiste essentiellement ma motion.

**Le vice-président:** Sénateur Flynn, n'y a-t-il pas eu un vote hier au Sénat sur une motion du même genre?

**Le sénateur Flynn:** Non, parce que nous avons voté sur le projet de loi tout entier en raison du libellé de la motion du sénateur Bell. Si le Sénat adopte ma motion, la partie du bill qui resterait intacte pourrait être adoptée tandis que l'amendement proposé par le sénateur Bell, qui a été déclaré recevable hier, aurait retardé le projet de loi tout entier ou y aurait mis fin.

**Le sénateur Connolly:** Donc, en fait, vous suivez la décision rendue hier par le président prescrivant que les amendements soient proposés en Comité?

**Le sénateur Flynn:** C'est à peu près cela bien que je ne partage pas cette décision.

**Le président:** Quelqu'un a-t-il d'autres observations à faire?



[Text]

Are you ready for the question?

**Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** You may tell me if I am quoting the motion correctly, but the form is as follows: That this committee, in its report on the bill recommends the deletion of certain clauses in the bill as follows—You have indicated what those clauses are.

I have pointed out that there may be some question about the form of the motion.

**Senator Flynn:** If we vote in favour of the motion, we can always correct the wording.

**The Chairman:** The Senate can always correct it.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, these clauses under discussion would have a substantial effect on ways and means, would they not?

**Senator Flynn:** That does not change a thing. We cannot add, but we can always subtract.

**Senator Molson:** I did not say that; I said, "have an effect."

**The Chairman:** You said, "a substantial effect."

**Senator Molson:** Yes.

**Senator Flynn:** A judgment would declare these taxes *ultra vires*.

**Senator Connolly:** In fairness to the committee, we should say, as I pointed out earlier, this is a perfectly straightforward proposal, and the difficulty the committee is in is that we have not had evidence on this. None of the people who have appeared before us from the outside has discussed this in detail with us, and a vote in favour of this is really taking a poke in the dark at a substantial bill that is very important from the point of view of the budget. I do not say that to impugn the reasons given by Senators Smith or Roblin, but I think we should bear this in mind.

**Senator McIlraith:** I would make one point arising out of Senator Connolly's remarks. Senator Flynn's proposition, that is the motion now before us, is quite different from the point raised by Senator Roblin. My recollection is that every one of the witnesses who appeared before us was opposed to this added taxation. If people are of the view that Senator Flynn's motion should be supported, there is sufficient evidence for them to take that view if they so wish. I, personally, do not intend to support his motion, but it is certainly open to members of the committee to move that a clause of the bill be deleted.

**Senator Connolly:** There is no question of that.

**Senator McIlraith:** I can see no basis for objection to it. It is a matter of opinion for each member of the committee.

**Senator Flynn:** I was relying on the report of the committee on the pre-study.

**Senator McIlraith:** I think we are ready to vote on this.

[Traduction]

Puis-je mettre la question aux voix?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Vous me direz si ce que je vais vous lire correspond bien à la motion: Que le comité, dans son rapport sur le projet de loi, recommande la suppression des articles suivants... Vous avez indiqué de quels articles il s'agit.

J'ai souligné qu'on pourrait mettre en doute le libellé de la motion.

**Le sénateur Flynn:** Si nous l'approuvons, nous pouvons toujours corriger le texte.

**Le président:** Le Sénat peut toujours le faire.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, ces articles dont nous parlons n'auraient-ils pas des répercussions sensibles sur les voies et moyens?

**Le sénateur Flynn:** Aucunement. Nous ne pouvons rien ajouter, mais nous pouvons toujours retrancher.

**Le sénateur Molson:** Ce n'est pas ce que j'ai dit; j'ai dit «à des répercussions».

**Le président:** Vous avez dit: «des répercussions sensibles».

**Le sénateur Molson:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Un jugement déclarerait ces taxes *ultra vires*.

**Le sénateur Connolly:** En toute justice pour notre Comité, nous devrions dire, comme je l'ai souligné plus tôt, que c'est une proposition tout à fait honnête et que le problème qui se pose pour le Comité c'est qu'aucun témoignage n'a été reçu à cet égard. Aucun des témoins extérieurs que nous avons entendus n'en n'a discuté en détail; appuyer cette proposition, ce serait vraiment voler à l'aveuglette sur un projet de loi qui revêt une grande importance budgétaire. Je ne dis pas cela pour contester les raisons données par les sénateurs Smith et Roblin, mais je crois que nous devrions en tenir compte.

**Le sénateur McIlraith:** J'aurais quelque chose à dire au sujet des remarques du sénateur Connolly. La proposition du sénateur Flynn, c'est-à-dire la motion sur laquelle nous devons nous prononcer, est très différente du point soulevé par le sénateur Roblin. Si je me souviens bien, tous les témoins qui ont comparu devant nous s'opposaient à cette nouvelle taxe. Si certains sénateurs sont d'avis qu'il faudrait appuyer la motion du sénateur Flynn, ils disposent de suffisamment de témoignages pour le faire. Quant à moi, je n'ai pas l'intention d'appuyer cette motion, mais il ne fait aucun doute que les membres du Comité sont tout à fait libres de proposer la suppression d'un article du projet de loi.

**Le sénateur Connolly:** Il n'en est pas question.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne vois pas comment nous pourrions nous y opposer. Il appartient à chaque membre de décider.

**Le sénateur Flynn:** Je me fiais au rapport du Comité sur l'étude préliminaire.

**Le sénateur McIlraith:** Je crois que nous sommes prêts à passer au vote.

[Text]

**Senator Cook:** This causes me a great deal of anxiety because I agree wholeheartedly with what Senator Smith has to say about the definition of a "natural reservoir in Canada," particularly as it applies to the province of Newfoundland. However, I have come to the conclusion that, if the federal and provincial governments, particularly the Newfoundland government, finally reach an accord, then the imposition of this tax, if it is rescinded, will all be part of the accord.

If there is no agreement, then the state of the tax would be settled by a decision of the court. If the court decides that the oil belongs to Newfoundland, then the imposition of this tax would become a constitutional question and, as I say, the state of the tax will be in the hands of the courts.

In those circumstances, as much as I would like to, I am not going to support the amendment. I say that because I have spoken very positively, on at least two occasions, about how I view the ownership of the oil, and I do not want to cast a vote which would indicate that I did not believe what I was saying.

**Senator Smith:** It seems to me that, believing as I do that certain parts of this bill—and they are included in the clauses referred to in Senator Flynn's motion—are about as reprehensible as any possible purported legislation of the federal government can be, I wish to say that I vigorously support Senator Flynn's motion. I do so for the reason that no federal government, of whatever stripe, ought to be permitted, unchallenged, to make this kind of grab through legislation when there is substantial doubt as to its validity.

It seems to me that this committee ought not to subscribe to that kind of provision in any legislation of Parliament.

**The Chairman:** Is there any other comment?

Are you ready to vote?

**Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** Those supporting Senator Flynn's motion, would you please say "yea".

**Some hon. Senators:** Yea,

**The Chairman:** Five in favour.

Would those opposed to Senator Flynn's motion please say "nay".

**Some hon. Senators:** Nay.

**The Chairman:** Seven are opposed.

I declare the motion lost. The fact that the motion is lost does not determine what shall and what shall not be in any report in addition to what we have contemplated so far. The manner in which Senator Flynn's motion was dealt with does not adversely affect Senator Roblin's point. At least, it is my opinion that it does not at this time.

**Senator Flynn:** He is trying to improve the situation from what it is now.

**The Chairman:** I do not think we are in a position to put a time limit on when we think these points should be considered. As I understand it, the purport of what Senator Roblin was

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Tout ceci m'inquiète énormément parce que j'appuie sans réserves ce que le sénateur Smith a à dire au sujet de la définition d'un «réservoir naturel au Canada», surtout en ce qui s'applique à la province de Terre-Neuve. J'en suis toutefois venu à la conclusion que, si le gouvernement fédéral et les provinces, et plus particulièrement le gouvernement de Terre-Neuve, en arrivent finalement à un accord, l'imposition de cette taxe, si elle est abrogée, fera partie de l'accord.

Si les divers ordres de gouvernement ne parviennent pas à s'entendre, c'est à un tribunal qu'il reviendra de statuer sur cette question. S'ils décidait que le pétrole appartient à Terre-Neuve, l'imposition de cette taxe serait alors d'une question constitutionnelle et, je le répète, c'est aux tribunaux à le trancher.

Dans ces circonstances et bien que je le souhaite, je n'appuierai pas l'amendement. Je dis cela qu'au moins, à deux reprises, j'ai exprimé clairement mon avis sur la question de la propriété du pétrole et je ne veux pas, en voulant ainsi, contredire ma prise de position.

**Le sénateur Smith:** Comme je crois que certaines parties de ce projet de loi—et elles sont incluses dans les articles mentionnés dans la motion du sénateur Flynn—sont presque aussi répréhensibles que puisse l'être toute mesure législative éventuelle du gouvernement fédéral à ce sujet, je tiens à dire que j'appuie fermement la motion du sénateur Flynn, parce qu'aucun gouvernement fédéral, de quelque allégeance qu'il soit, ne devrait avoir le droit d'agir ainsi par le biais d'une mesure législative lorsqu'il existe des doutes importants quant à sa validité.

Il me semble que ce Comité ne devrait souscrire à ce genre de disposition dans aucune mesure législative du Parlement.

**Le président:** Y a-t-il d'autres commentaires?

Le comité est-il prêt à se prononcer?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Que tous ceux qui appuient la motion du sénateur Flynn veulent bien dire «oui».

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Cinq sont en faveur.

Que tous ceux qui sont opposés à la motion veulent bien dire «non».

**Des voix:** Non.

**Le président:** Sept sénateurs s'y opposent.

Je déclare la motion rejetée. Le fait que la motion soit rejetée ne détermine pas ce qui devrait faire partie ou non d'un rapport à part les questions que nous avons envisagées jusqu'ici. Le rejet de la motion du sénateur Flynn ne nuit pas au point soulevé par le sénateur Roblin. Tel est du moins mon avis dans ce cas-ci.

**Le sénateur Flynn:** Il essaie d'améliorer la situation.

**Le président:** Je ne crois pas que nous soyons en mesure de fixer une date pour l'étude de ces points. Si, je comprends bien, le sénateur Roblin était essentiellement d'avis que le Comité



[Text]

saying was that this committee should say that this belongs to it and we are the ones and the only ones to deal with this and carry it over until the fall.

**Senator Roblin:** No. There are two points I would like to make at this stage. We should bring to the attention of the people who studied the reports of the Senate the fact that we are aware of the problems affecting marginal oil wells on the one hand and enhanced recovery procedures on the other in respect of the implications of the imposition of the eight-percent tax. I should like to go a little further, but I must be realistic. I would like to see this committee recognize this problem and say something ought to be done about it.

The second thing I am suggesting is that we should recommend to the Senate that it should establish a committee. It might not be this one, but it should be a committee to bring together all these loose ends that we are unable to handle this morning.

**Senator Connolly:** I remember reading the report of the special committee which dealt with enhanced oil recovery. Could Senator Roblin tell me if it dealt with marginal recovery?

**Senator Roblin:** No.

**Senator Connolly:** I would be concerned as to how far the Senate, as a whole, can consider that report as a definitive statement of the situation. Perhaps that committee should be reconstituted to do something further, but it may be that that should be done by this committee. If it is going to be a question of taxation that is going to be standing in the way of developing enhanced recovery, then we would want to know about it here, would we not?

**Senator Roblin:** The Senate adopted the Northern Pipeline Committee report on enhanced recovery the other day, so we are seized of that. I do not think it is necessary for us to pass judgment as to whether we still believe what we read in it, but it still ought to alert us to the fact that there is a problem.

**Senator Connolly:** I agree.

**The Chairman:** Now I think you are getting closer to what it is you would like to have mentioned. The committee could say something along the lines that they appreciate or realize that there are problems which, at some stage may well have to be considered both in relation to oil recovery in the various methods and also on what you call tertiary recovery. There should be something mentioned conveying the same intent as you find in the conclusion of the pre-study report where they acknowledge that at this stage they were not considering—

**Senator Roblin:** I want to go a little further than that. I think that is entirely too complacent a view of the situation with respect to marginal wells and with respect to enhanced recovery. These are urgent, vital matters, and I want this committee to recognize them as such although we may not

[Traduction]

devrait dire que cette question relève de lui et que nous sommes les seuls qui puissions la traiter et la reporter à l'automne.

**Le sénateur Roblin:** Non. Il y a deux points que j'aimerais faire ressortir pour l'instant. Nous devrions attirer l'attention des personnes qui ont étudié le rapport du Sénat sur le fait que nous reconnaissons les problèmes auxquels les puits marginaux d'une part, et la méthode de récupération assistée, d'autre part doivent faire face à la suite des répercussions de l'imposition de la taxe de 8 p. 100. J'aimerais pousser un peu plus loin, mais je dois être réaliste. J'aimerais que le Comité reconnaisse ce problème et déclare qu'il faudrait faire quelque chose à cet égard.

Deuxièmement, nous devrions recommander au Sénat de créer un Comité. Il pourrait s'agir d'un comité dont, le mandat consisterait à étudier toutes les questions qui sont restées en suspens ce matin.

**Le sénateur Connolly:** Je me rappelle avoir lu le rapport du comité spécial sur la récupération assistée. Le sénateur Roblin pourrait-il me dire s'il y était question des puits marginaux?

**Le sénateur Roblin:** Non.

**Le sénateur Connolly:** J'aimerais savoir dans quelle mesure le Sénat peut considérer ce rapport comme un exposé définitif de la situation. Peut-être que ce comité devrait être reconstitué pour effectuer d'autres travaux, mais il se pourrait que ces travaux devraient être effectués par notre comité. Si c'est une question de taxe qui va empêcher l'utilisation de la récupération assistée, nous voudrions le savoir ici, n'est-ce pas?

**Le sénateur Roblin:** Le Sénat a adopté l'autre jour le rapport du Comité sur le pipe-line du Nord concernant la récupération assistée; par conséquent, nous sommes saisis de cette question. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire que nous portions jugement quant à la question de savoir si nous croyons ce que nous avons lu dans ce rapport, mais il devrait toutefois nous faire prendre conscience de l'existence d'un problème.

**Le sénateur Connolly:** Je suis d'accord.

**Le président:** Je crois que vous vous approchez maintenant de ce que vous vouliez faire souligner. Le Comité pourrait dire qu'il comprend ou constate qu'il existe des problèmes qui, à un certain moment, pourraient très bien être étudiés par rapport à la récupération du pétrole selon les diverses méthodes ainsi qu'au sujet de ce que vous appelez la récupération tertiaire. Il faudrait également mentionner quelque chose qui irait dans le même sens que la conclusion du rapport de l'étude préliminaire où ils reconnaissent à ce moment-là qu'ils n'étudiaient pas la possibilité...

**Le sénateur Roblin:** Je veux aller un peu plus loin que cela. Je crois que cette conclusion constitue un point de vue trop complaisant de la situation telle qu'elle s'applique aux puits marginaux et à la récupération assistée. Il y a des questions urgentes, vitales, et je veux que ce comité reconnaisse ce fait,



[Text]

have the answer. As one of the committees of the Senate has rubbed our nose in it, surely we have to acknowledge that fact.

**The Chairman:** Except, I understand that the report of the Special Committee on the Northern Pipeline does not deal with the marginal oil aspect.

**Senator Roblin:** I made that quite clear. As far as marginal oil is concerned, that is a separate topic, and I tried to underline the fact that it should be dealt with separately. The question of enhanced oil recovery is not the same, but there is a connecting link, and that is the 8 per cent tax. That is what we are dealing with. That is why I think we have a duty to record some opinion on these matters.

**The Chairman:** Perhaps the connecting link is the problem of the availability of additional oil.

**Senator Roblin:** The same thing.

**The Deputy Chairman:** Senator Roblin, in our preliminary report we said:

In the view of the Committee, these wells should—  
We are talking about marginal wells.

—continue in production as their contribution on a collective basis is significant to Canada. Our tax and royalty systems should not be no onerous as to force the abandonment of marginal wells. If such proves to be case, relief should be afforded these wells.

We did make a very positive statement in connection with that.

**Senator Roblin:** I may have had something to do with that due to the remarks I made at the time, so I appreciate and recognize it, and want to give the committee full credit for it, but I want it emphasized that it could be linked with this other question because they both have to do with oil supply and taxation.

It zeroes in on my next point, and that is, seeing we have not the time or the facilities to conduct those examinations in-depth, as we usually do in matters of this kind, between now and adjournment, that we ought to make some positive action-provision and suggestion for what we should do next in this matter.

**The Chairman:** Dealing with the marginal well aspect, we have stressed with some emphasis that particular point in our pre-study report. In my view, it is adequate to accomplish the purpose of indicating what the problem is and what we recommend.

**Senator Molson:** Are you going to repeat that or leave it where it is?

**The Chairman:** We should not repeat that.

**Senator Roblin:** I would be content, Mr. Chairman, if you could say: "In addition to the comments we have made about

[Traduction]

même si nous ne détenons pas la solution. Étant donné qu'un des comités du Sénat nous a entraînés dans cette affaire, nous devons certainement reconnaître ce fait.

**Le président:** Par contre, si j'ai bien compris, le rapport du Comité spécial sur le pipe-line du Nord ne traite pas de la question du pétrole marginal.

**Le sénateur Roblin:** J'ai été très clair sur ce point. Le pétrole marginal constitue une question distincte, et j'ai essayé de souligner le fait que cette question devrait être traitée séparément. La question de la récupération assistée du pétrole est différente, mais il y a un lien commun, c'est-à-dire la taxe de 8 p. 100. Voilà ce à quoi nous avons affaire. C'est pourquoi nous avons selon moi le devoir de faire part de nos opinions sur ces questions.

**Le président:** Le lien commun est peut-être le problème de la disponibilité de pétrole additionnel.

**Le sénateur Roblin:** C'est la même chose.

**Le vice-président:** Sénateur Roblin, dans notre rapport préliminaire nous avons déclaré:

De l'avis du Comité, ces puits pourraient . . .  
Nous parlons des puits marginaux.

. . . continuer à produire puisque leur apport collectif présente un intérêt pour le pays. Nos systèmes fiscaux et de redevance ne devraient pas être onéreux au point de commander l'abandon des puits marginaux. S'il faut en arriver là, un dédommagement devrait être prévu à cet égard.

Nous avons fait une déclaration très positive à ce sujet.

**Le sénateur Roblin:** J'ai peut-être eu quelque chose à voir avec cette question en raison des observations que j'ai formulées à ce moment-là, alors je comprends et je le reconnais, et j'accorde tout le crédit au comité, mais je veux insister sur le fait qu'elle pourrait être liée à cette prochaine question parce qu'elles traitent toutes deux des approvisionnements en pétrole et de l'impôt.

Elle touche précisément mon prochain point, c'est-à-dire qu'étant donné que nous n'avons pas le temps ni les installations nécessaires pour procéder, d'ici à l'ajournement, à ces examens approfondis, comme nous le faisons habituellement dans les questions de ce genre, nous devrions adopter des dispositions et des suggestions d'action positive au sujet des prochaines mesures que nous devrions prendre sur cette question.

**Le président:** Au sujet des puits marginaux, nous avons quelque peu insisté sur ce point particulier dans un rapport préliminaire. A mon avis, cela suffirait à cerner le problème et à présenter nos recommandations.

**Le sénateur Molson:** Allez-vous répéter cela ou en rester là?

**Le président:** Nous ne devrions pas répéter cela.

**Le sénateur Roblin:** Je serais satisfait, monsieur le président, si vous déclariez: «outre les observations que nous avons formu-

[Text]

the marginal well problem in our previous report, we also do so and so with respect to enhanced recovery."

**Senator Molson:** Mr. Chairman, what is proposed now with reference to our comments in the preliminary report?

**The Chairman:** I suggest that we leave it there. That is satisfactory.

**Senator Molson:** Without drawing attention to it?

**The Chairman:** It is right there.

**Senator Molson:** I am interested in what Senator Roblin just said, that is that the wording be so put that we draw attention to the fact that that report is not going to be read the same time as your new report. We made the point in that report and it was a strong point.

**The Chairman:** The simplest way to do it would be to quote it.

**Senator Molson:** That is correct, and add the enhanced oil recovery problem because, I think it is a big problem too. I am not a westerner and not concerned about oil interests, but we are being asked to approve a bill that taxes these energy items, and it seems quite appropriate to call attention to the fact that this effect on enhanced oil recovery is not positive.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, it seems to me we have three closely-linked points here that must be dealt with separately in our report. The first one is the marginal recovery, and I think we should quote the reference to it in the pre-study report and embody it in our own report.

Then we come to the enhanced oil recovery proposition put forward by Senator Roblin. It may be that in that case we are justified in making a cross-reference to the report of the other committee where it was mentioned, and, having made that reference, indicate that the subject is still open, but drawing attention to the possible beneficial effect it would have if this enhanced oil recovery program was proceeded with, or, putting it the other way, was not possibly negatively affected by this tax.

The third point Senator Roblin raised was, in my view, a separate point, that this committee recommend that there be a study on the whole energy policy. I have some reservations about that. I think it is perhaps irrelevant. It can be argued as to what is before us this morning, namely, this bill to impose the 8 per cent tax. The first two points I have quite firm views on—that we have to put them in—but the third point has to be dealt with separately.

**Senator Flynn:** Although it follows from the comments in the pre-study report.

[Traduction]

lées au sujet du problème des puits marginaux dans notre rapport précédent, nous les formulons également pour ce qui concerne la récupération assistée».

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, quelles sont maintenant les propositions en rapport avec nos observations du rapport préliminaire?

**Le président:** Je propose que nous en restions là. Ce serait satisfaisant.

**Le sénateur Molson:** Sans attirer l'attention sur cette question?

**Le président:** Restons-en là.

**Le sénateur Molson:** Je m'intéresse à ce que le sénateur Roblin vient juste de dire portant que la formulation devrait être faite de façon à attirer l'attention sur le fait que ce rapport ne sera pas lu en même temps que votre nouveau rapport. Nous avons très bien établi ce point dans le premier rapport.

**Le président:** Le moyen le plus simple serait de le citer.

**Le sénateur Molson:** C'est exact, et ajouter le problème de la récupération assistée du pétrole parce que je suis d'avis qu'il s'agit également d'un grave problème. Je ne suis pas de l'Ouest et je n'ai aucun intérêt dans le pétrole, mais on nous demande d'approuver un projet de loi pour prélever des taxes sur ces produits, et il semble bien à propos d'attirer l'attention sur le fait qu'il n'aura pas d'effets positifs sur la récupération assistée du pétrole.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, il me semble que nous avons ici trois points étroitement liés qui doivent être traités distinctement dans notre rapport. Il s'agit d'abord de la récupération marginale, et je crois que nous devrions citer la référence à cette question dans notre rapport préliminaire et l'inscrire dans notre propre rapport.

Il y a ensuite la proposition sur la récupération assistée du pétrole présentée par le sénateur Roblin. Il pourrait alors être justifié de faire une référence au rapport de l'autre comité, et après avoir établi cette référence, d'indiquer que la question peut encore être discutée, mais en attirant l'attention sur les effets bénéfiques éventuels de l'adoption de ce programme de récupération assistée du pétrole, ou, pour le dire autrement, les effets néfastes improbables de cette taxe.

A mon avis, le troisième point qu'a soulevé le sénateur Roblin était un point distinct, c'est-à-dire que notre comité recommande qu'une étude soit menée au sujet de la politique globale de l'énergie. J'ai certaines réserves à ce sujet. Je crois que ce n'est peut-être pas pertinent. On peut dire la même chose du sujet dont nous sommes saisis ce matin, c'est-à-dire, ce projet de loi visant à imposer la taxe de 8 p. 100. Je suis fermement d'avis que les deux premiers points doivent être compris dans le rapport, mais que le troisième doit être traité distinctement.

**Le sénateur Flynn:** Il constitue toutefois une suite aux premières observations formulées dans le rapport préliminaire.



[Text]

**Senator Connolly:** The point I wanted to make, Mr. Chairman, is still valid. It is all very well for us to be solemnly making statements in a report that goes to the Senate, but if that report simply gets buried in our *Hansard*, then nothing comes of it. This is a very important issue at the present time. We are indebted to Senator Roblin for raising it so clearly this morning. I wonder whether in our own minds we have any idea of making sure that the industry and the public in general know that we have some concerns about these issues. I do not know how thoroughly they get canvassed in the committee of the other place, but we had a pretty good go at it here without any evidence being adduced to deal with it. Perhaps we can do that at a later time if we have people in the industry come before us, perhaps even to repeat some of the information that was given to the other committee, with particular reference to the impact that the taxes, as proposed in this bill, are going to have on those two programs.

But that is not a problem for this committee. It may be a problem for senators as a whole. They could say that we simply sit back, we do not do very much, we make reports which get buried, and we pass bills.

**Senator Cook:** The last time we had an inquiry was on the textile industry, and that had a very beneficial effect. So far as I am concerned, I very much favour the idea of the Senate having an inquiry into the whole of the energy policy. We get all kinds of propaganda from interested parties on both sides, and all kinds of propaganda from the Department of Energy, Mines and Resources, and I do not have the ability to know which is right or wrong. We are swayed both ways. If we had an inquiry—and so far as I am concerned, there is no better committee to do it than this committee with our experts, and so on—into the whole thing, we would not have to take the well-intentioned views of the minister as gospel, nor would we have to take the propaganda from the oil industry as gospel. We could perhaps sort it all out and make a contribution to the country on the energy policy.

**The Chairman:** The point to which we are addressing ourselves at this moment is the enumeration of the problems that are still outstanding. We have, in the pre-study report, indicated in relation to the marginal reserves, what I said, and what Senator McIlraith proposed was that we quote what we said. Now, we do not have any quotes for the next two points—that is, the enhanced recovery. Have you got something there?

**Senator Flynn:** No.

**The Chairman:** My difficulty here is that I was unavoidably detained somewhere else for a period of time while a lot of these things were discussed.

**Senator Cook:** Senator McIlraith's suggestion is a good one—that there be a cross reference to the report of the other committee.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, le point que je voulais établir est encore valide. Il est très bien de faire de belles déclarations solennelles dans un rapport présenté au Sénat, mais si ce rapport est tout simplement enterré dans notre *Hansard*, il ne se passe rien. Nous sommes aux prises avec une très importante question. Nous devons être reconnaissants au sénateur Roblin de l'avoir soulevée si clairement ce matin. Je me demande si nous avons l'intention de nous assurer que l'industrie, et le public en général, sachent que nous nous intéressons à ces questions. Je ne sais pas à quel point on pose des questions au comité de l'autre endroit, mais nous l'avons bien essayé ici sans toutefois obtenir de preuves à ce sujet. Nous pourrions peut-être faire cela une autre fois si des représentants de l'industrie se présentent devant nous, peut-être même pour répéter certaines informations qu'ils ont données à l'autre comité, surtout en ce qui concerne les répercussions des taxes prévues dans ce projet de loi sur ces deux programmes.

Mais ce n'est pas un problème pour ce comité. C'en est peut-être un pour l'ensemble des sénateurs. On pourrait dire que nous nous contentons de nous asseoir, que nous ne faisons pas grand-chose, que nous rédigeons des rapports qui sont enterrés, et que nous adoptons des projets de loi.

**Le sénateur Cook:** La dernière fois, nous avons mené une enquête dans l'industrie du textile et elle eu beaucoup d'effets bénéfiques. Je suis d'accord avec l'idée d'une enquête de la politique globale de l'énergie par le Sénat. Nous recevons toutes sortes de propagandes des parties intéressées des deux côtés, et toutes sortes de propagandes du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et je ne suis pas en mesure de savoir ce qui est vrai et ce qui est faux. Nous subissons des pressions des deux côtés. Si nous menions une enquête—et je suis d'avis qu'aucun comité ne pourrait le faire mieux que le nôtre—avec nos spécialistes, et ainsi de suite, sur toute cette question, nous n'aurions pas à considérer les bonnes paroles du ministre comme la vérité absolue, et nous n'aurions pas à considérer la propagande de l'industrie du pétrole comme la vérité absolue. Nous pourrions peut-être faire le tri et apporter au pays notre contribution dans le domaine de la politique énergétique.

**Le président:** Il s'agit pour le moment d'énumérer les problèmes qui restent à résoudre. Dans notre rapport préliminaire, nous avons indiqué au sujet des réserves marginales, et ce que j'ai dit, et ce que le sénateur McIlraith a proposé, c'était que nous devions citer ce que nous avons dit. Maintenant, nous n'avons pas de citation pour les deux prochains points—c'est-à-dire, la récupération assistée. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le président:** J'ai malheureusement été retenu ailleurs pour un certain temps pendant que bon nombre de ces questions étaient discutées.

**Le sénateur Cook:** Le sénateur McIlraith fait une bonne suggestion—en recommandant le renvoi.



[Text]

**The Chairman:** We cannot cross reference if we do not have a reference in the pre-study report. We have to say something. Frankly, I see no reason why we cannot indicate that there are problems in connection with secondary and tertiary recovery.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, I think we could make reference to the report of the special committee that dealt with enhanced recovery.

**The Chairman:** I see no objection to that.

**Mr. T. Gillespie, Adviser to the Committee:** Can anyone give me the reference to that report?

**Senator Roblin:** I can. If you look at page 2 of the summary and recommendations of the Special Committee of the Senate on the Northern Pipeline, dated March, 1981, at the bottom of the page you will find that in their conclusions they state to the effect that incremental oil produced from approved EOR projects be exempt from the proposed petroleum and gas revenue tax until capital costs are recovered. They make some other recommendations, but that is the one to which I draw particular attention. In the body of the report they give the rationale for that recommendation. You could sort through it and pull out whatever quotes you want. Perhaps merely a quotation of what this committee has said is sufficient to indicate our concern in the matter.

**Mr. Gillespie:** Is that the conclusion that you would want to have supported, Senator Roblin?

**The Chairman:** In effect, what we are saying is that there is a problem here and we are tapping it.

**Senator Connolly:** That's right.

**Senator Flynn:** Perhaps Mr. Gillespie could discuss the wording with Senator Roblin.

**Mr. Gillespie:** Yes, if I may.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I would be obliged if your assistants could review this report and identify the most cogent points they make, because I would not like to say that I have it right.

**The Chairman:** As to the extent of the quote—

**Senator Roblin:** If you decide to quote it.

**The Chairman:** ... I would not think that the quotes would involve either approval or disapproval of what this committee report says and recommends. I think it should indicate that this report does outline problems and makes recommendations in connection with this and this and this. I think it is perfectly all right. If you want to quote the recommendation, I do not see any difficulty with that. But the rationale is something else. I think the rationale would almost be a pre-judgment and acceptance of whatever interpretations were made by the committee in reaching its conclusion. We should not commit ourselves to the rationale.

**Senator Flynn:** No, no. We simply draw attention to the problems raised.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, I have an idea that I would like to put before the committee. Suppose we draw the attention of the Senate to those two points particularly. I think

[Traduction]

**Le président:** Nous ne pouvons pas indiquer un renvoi si nous n'avons pas une référence dans le rapport préliminaire. Nous devons dire quelque chose. Honnêtement, je ne vois pas pourquoi nous ne pouvons pas dire que la récupération secondaire et tertiaire présente des problèmes.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, je crois que nous pourrions indiquer un renvoi au rapport du comité spécial chargé d'étudier la récupération assistée.

**Le président:** Je n'y vois aucune objection.

**M. T. Gillespie, conseiller du comité:** Est-ce que quelqu'un peut me donner la référence de ce rapport?

**Le sénateur Roblin:** Oui. Si vous vous rapportez au bas de la page 2 du résumé et recommandations du comité spécial du Sénat sur le pipe-line du Nord, de mars 1981, vous trouverez qu'il propose que le pétrole en surplus déduit des projets approuvés de récupération assistée du pétrole soit exempté de la taxe proposée sur les revenus du pétrole et du gaz jusqu'à ce que les coûts en capital aient été recouvrés. Ils ont formulé d'autres recommandations, mais j'attire particulièrement l'attention sur celle-ci. Dans le corps du rapport ils expliquent les raisons de cette recommandation. Vous pourriez le lire rapidement et en tirer n'importe quelle citation. Une simple citation de ce que le présent comité a déclaré suffirait à démontrer notre intérêt à ce sujet.

**M. Gillespie:** Est-ce que c'est la conclusion que vous voulez faire appuyer, sénateur Roblin?

**Le président:** En réalité, nous disons qu'il existe un problème et que nous nous y intéressons.

**Le sénateur Connolly:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur Gillespie pourrait peut-être discuter de la formulation avec le sénateur Roblin.

**M. Gillespie:** Oui, si vous le permettez.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, j'aimerais que vos adjoints étudient ces rapports et identifient les points les plus convaincants, parce que je ne voudrais pas dire que j'ai tout compris.

**Le président:** Pour ce qui est de la portée de la citation...

**Le sénateur Roblin:** Si vous décidez de l'utiliser.

**Le président:** ... je ne pense pas que les citations équivalraient à l'approbation ou au rejet de ce que le rapport du présent comité déclare et recommande. Je crois qu'il faudrait indiquer que ce rapport souligne les problèmes et formule des recommandations au sujet de telle et telle question. C'est tout à fait correct. Si vous voulez citer la recommandation, je ne vois aucun problème. Mais le raisonnement, c'est autre chose. Je crois que le raisonnement constituerait presque un jugement préliminaire de l'acceptation de toute interprétation qui aurait été faite par le Comité dans la formulation de sa conclusion. Je ne crois pas que nous devrions nous occuper du raisonnement.

**Le sénateur Flynn:** Non, non. Nous attirons l'attention sur les problèmes qu'ils ont soulevés.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, j'aimerais présenter une idée au Comité. Supposons que nous attirions l'attention du Sénat sur ces deux points en particulier. Je crois

[Text]

that Senator McIlraith may have had a third, and it may come in. What we really seem to be concerned about, as Senator Cook has said, is the impact of the whole National Energy Policy.

As I understand it, Bill C-48 is a sort of mother bill for the energy policy. It has not yet come to us. I believe it is still in committee in the other place and it is certainly not likely to come to us before the summer recess, and indeed it may be some time in the fall before it does come. Perhaps the committee and the chairman could keep in mind that when the Senate returns in the fall we should do a pre-study of that bill and use that vehicle to get a lot of the evidence on these points, and any other points on which we might want to have evidence, in connection with the National Energy Policy, without setting up any special committee of the Senate.

**Senator Flynn:** You do realize, Senator Connolly, that there is a motion before the Senate by Senator Murray to refer the whole policy to the Banking, Trade and Commerce Committee. It has not yet been voted on because Senator Frith is against it.

**Senator Connolly:** Then this may be a convenient way of dealing with it.

**Senator Flynn:** Sure. There is no doubt that if the committee were to say that it was in favour of that, the government would have to withdraw its objection to the motion which is before the Senate.

**Senator Cook:** It would be bipartisan if it comes from this committee. If we have a study at all, it should be a study on a non-partisan basis.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, Senator Connolly's idea is attractive in many ways, but there is a problem: that is that Bill C-48, when we get it, does not really wind up the procedure.

**The Chairman:** Senator Roblin, let us just stay within the narrow confines. Let us not wander into C-48. Our expert witness, Mr. Gillespie, has some direct comment that may be helpful.

**Senator Flynn:** We were on the third point, Mr. Chairman, as to whether we would recommend to the Senate that the whole matter of the energy policy—in view of the comments that we have already made in the pre-study, and our additional comments—be referred to our committee or another committee at the most convenient time.

**The Chairman:** You are overlooking this. I think the point, as I stressed in the beginning of this meeting today, when Senator Roblin raised his point, is that under the heading of "Conclusions" we adequately called attention to the situation. We said that we realized what the problem was. The way we put it is as follows:

The PGRT and the Excise tax on natural gas and natural gas liquids implement only part of the National

[Traduction]

que le sénateur McIlraith en avait un troisième, on pourrait également le présenter. Ce qui semble réellement nous préoccuper, comme l'a déclaré le sénateur Cook, ce sont les répercussions de l'ensemble de la politique nationale de l'énergie.

Si j'ai bien compris, le bill C-48 servira un peu de point-repère pour la politique énergétique. Il ne nous est pas encore parvenu. Je crois qu'il est encore en comité à l'autre endroit et il ne nous parviendra probablement pas avant l'intersession d'été, et je crois en fait qu'il ne sortira pas avant l'automne. Le Comité et le président voudront peut-être tenir compte du fait que lorsque le Sénat reprendra à l'automne, nous devrions mener une étude préliminaire de ce projet de loi et l'utiliser pour réunir beaucoup de preuves au sujet de ces questions, et de toute autre question sur lesquelles nous voudrions avoir des preuves, en rapport avec la politique nationale énergétique, sans mettre sur pied un comité spécial du Sénat.

**Le sénateur Flynn:** Vous vous rendez bien compte, sénateur Connolly, qu'il y a une motion devant le Sénat qui a été présentée par le sénateur Murray pour que l'ensemble de la politique soit renvoyée au Comité sur les banques et le commerce. Aucun vote n'a encore eu lieu parce que le sénateur Frith est contre.

**Le sénateur Connolly:** Ce serait donc un moyen pratique de traiter cette question.

**Le sénateur Flynn:** Certainement. Il n'y a aucun doute que si le Comité se prononçait en faveur, le gouvernement serait obligé de retirer son objection à la motion qui est actuellement devant le Sénat.

**Le sénateur Cook:** Ce serait tout à fait bipartisan si elle provenait de ce Comité. Toute étude que nous entreprendrions devrait être impartiale.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, l'idée du sénateur Connolly est intéressante à bien des égards, mais il y a un problème: le bill C-48, lorsqu'il nous parviendra, ne permettra pas réellement de mettre fin à la procédure.

**Le président:** Sénateur Roblin, tenons-nous en aux faits. Ne tombons pas dans le sujet de discussion du Bill C-48. Notre témoin expert, M. Gillespie, a des observations directes qui pourraient être utiles.

**Le sénateur Flynn:** Nous discutons du troisième point, monsieur le président, à savoir si nous allions recommander au Sénat que toute la question de la politique énergétique—en raison des observations que nous avons déjà formulées dans l'étude préliminaire, et nos observations additionnelles—soit renvoyée à notre comité ou à un autre comité au moment opportun.

**Le président:** Vous oubliez une chose. Je crois que la question, comme je l'ai indiqué au début de la réunion d'aujourd'hui lorsque le sénateur Roblin a soulevé ce point, c'est que sous la rubrique des «conclusions», nous avons attiré l'attention sur la situation de façon adéquate. Nous avons déclaré être conscients de la nature du problème. Et pour reprendre les mots du rapport:

La taxe sur les recettes pétrolières et gazières et la taxe d'accise sur le gaz naturel et les liquides qui en sont



**[Text]**

Energy Program. Other aspects of the NEP are reflected in Bill C-48, in amendments to the *Income Tax Act* introduced by Bill C-54 and will be reflected in other legislation yet to be introduced.

Now, this is leading to the conclusion, stated here, as to why the committee is not going to venture any further into the subject matter after this time. They say:

The Committee concludes that until all such matters are taken into account, it is not able to make any recommendation or comment, other than indicated above, with respect to the submissions made by the Canadian Petroleum Association, Mobil Oil Canada, Ltd., Gulf Canada Resources Inc. and the Independent Petroleum Association of Canada.

Now, that deals adequately with the subject of the National Energy Program.

**Senator Roblin:** I do not agree, Mr. Chairman. I think it is far too limited. All this committee concludes is that we are not going to make any comments on certain submissions that are before us. That is what the report says. That, however, is not my point at all.

**The Chairman:** Now, let us be fair about what they really meant. I was not there. The chances are that you were there, and therefore you remember the circumstances. I have to depend on what I read in *Hansard*, etc. What the committee is saying is that, because all the legislative measures that may affect the National Energy Program are not in place at this time—this is what it must mean, and what the committee must have meant in this report—to the extent that these named organizations or institutions in their briefs and in their evidence took any position in criticism or support of the National Energy Policy, and because we do not have enough information on the whole package at this time, we are not going to comment on it.

**Senator Roblin:** I quite agree with that. That is a fair statement of what this passage indicates. That is not my point, however. My point is that I think we should recognize the fact that we ought to be considering the whole ball of wax. There is not only Bill C-48 and Bill C-54, but another very extensive bill coming to us later in connection with which we have had notice of a draft piece of legislation. I am saying that I want this committee, or some other, to consider the whole thing; not piecemeal, as the bills are presented to us, but the whole thing.

**Senator McIlraith:** And you have already had two paragraphs in your report pointing out that we had not dealt with the marginal recoveries, or enhanced recoveries, and for that reason we should examine the whole subject, so that it follows from your paragraphs one and two.

**Senator Roblin:** I think so.

**[Traduction]**

extraits, ne constituent qu'une application du programme énergétique national. D'autres aspects se retrouvent dans le bill C-48, dans des modifications à la loi de l'impôt sur le revenu présentées dans le bill C-54 et seront traduites dans d'autres projets de loi qui seront déposés dans l'avenir.

Cette déclaration mène à la conclusion, citée ci-dessous, quant aux raisons pour lesquelles le Comité ne discutera plus de cette question après la présente réunion. On déclare:

La Comité a conclu que tant qu'il ne sera pas tenu compte de toutes ces questions il est préférable pour lui de ne se prononcer sur aucune recommandation ou commentaire autre qu'indiqué plus tôt, concernant les présentations de l'Association pétrolière du Canada, de Mobil Oil Canada Ltd., de Gulf Canada Resources Inc. et de l'Independent Petroleum Association of Canada.

Ainsi, cette déclaration traite adéquatement du sujet du programme énergétique national.

**Le sénateur Roblin:** Je ne suis pas d'accord, monsieur le président. Je crois qu'elle est beaucoup trop limitée. Tout ce que conclut le comité, c'est que nous ne formulerons aucune observation au sujet de certaines présentations. Voilà ce que dit le rapport. Cela ne correspond toutefois pas du tout avec mon point.

**Le président:** Soyons juste à propos de ce qu'ils voulaient réellement dire. Je n'étais pas ici. Il est possible que vous y étiez, et que vous vous souveniez par conséquent des circonstances. Je dois me fier à ce que j'ai lu dans le *Hansard*, etc. Ce que dit le comité, c'est qu'étant donné que toutes les mesures législatives pouvant affecter le programme énergétique national ne sont pas en vigueur en ce moment—c'est ce qu'ils devaient vouloir dire, et c'est ce que devait vouloir dire le comité dans ce rapport—dans la mesure où les organisations ou les institutions indiquaient dans leur mémoire ou leur preuve qu'ils étaient pour ou contre la politique nationale énergétique, et parce que nous ne disposons pas de suffisamment de renseignements sur l'ensemble de cette question pour le moment, nous ne formulerons aucune observation sur ce sujet.

**Le sénateur Roblin:** Je suis tout à fait d'accord. Voilà une interprétation juste de ce que signifie cette déclaration. Ce n'est toutefois pas le point que je voulais établir. Ce que je voulais dire, c'est que je crois que nous devrions reconnaître le fait qu'il faut étudier toute la question. Il n'y a pas que le Bill C-48 et le Bill C-54, mais il y en a un autre très important qui nous parviendra et dont nous avons vu l'avant-projet. Ce que je veux, c'est que le présent comité, ou un autre comité, étudie l'ensemble de cette question; non en petites parties, au fur et à mesure que les projets nous sont présentés, mais l'ensemble de la question.

**Le sénateur McIlraith:** Vous indiquez déjà dans deux paragraphes de votre rapport que nous n'avons pas traité des récupérations marginales ni des récupérations assistées, et c'est pourquoi nous devrions examiner l'ensemble de la question, pour donner suite à vos deux paragraphes.

**Le sénateur Roblin:** Je le pense.



[Text]

**The Chairman:** Well, it seems to me that we have tossed the pros and cons of this problem back and forth. I support the view of the committee, as you would expect me to. I do so because I think it is reasonable that until all the figures are in place we should not attempt to consider the particular points developed in the material submitted by these various named institutions.

**Senator Cook:** Everybody agrees with that, Mr. Chairman.

**Senator Molson:** That is another point.

**Senator Smith:** It is a little too much to say that everybody agrees with it.

**The Chairman:** This is only the voice of the Chairman speaking, but at this time I do not want the report to say that we should gather together now all the energy policy plans and look at the whole package. The whole package is not available. Just by saying that we would like to have it does not mean that we can make it available. We cannot.

**Senator Molson:** Is there anything wrong with our saying that what we have seen so far leads us to believe that it would be very important for the Senate to look at the whole package when it is available?

**The Chairman:** I do not see any objection.

**Senator Molson:** Then I think we should say it. We are dealing with matters of weight, and have to express an opinion on bills as they go through. It seems to me that having said that we do not have information it would be quite appropriate to say in addition that when we do have such information we think these matters should be examined *in toto* by a committee of the Senate.

**The Chairman:** If you would please go along with me I would like to get Mr. Gillespie's comment. I think it is pertinent.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, after that build-up I hope so.

My comment addresses a technical problem. If we prepare a report, it has to be translated, unless leave is obtained to have it tabled only in one language. Translation, as I understand it, involves about a week's delay, normally, so that the committee tables a report that goes beyond reporting without amendment, or if there is a report with a specific amendment, you run into a timing problem.

I also understand—and correct me if I am wrong—that it is better practice to table without amendment, but to have the person who tables the report ask for leave to give certain explanations. At that time these points could be brought out. That, of course, does not involve any advance translation or delays.

**The Chairman:** These are the problems.

**Senator Molson:** That might be the best way, under the circumstances.

[Traduction]

**Le président:** Il me semble que nous avons passé notre temps à nous répéter les points forts et les points faibles de la question. Je partage l'avis du comité comme vous pouvez vous en douter. Je le fais parce que je pense que nous ne devrions pas essayer d'étudier les points particuliers soulevés dans les documents qui ont été présentés par les divers organismes avant de posséder toutes les données.

**Le sénateur Cook:** Tout le monde est d'accord avec ça, monsieur le président.

**Le sénateur Molson:** C'est une autre question.

**Le sénateur Smith:** Il est peut-être exagéré de dire que tout le monde est d'accord avec cela.

**Le président:** Je ne parle qu'en ma qualité de président, mais, à ce moment-ci, je ne pense pas que le rapport doive mentionner le fait que nous devrions rassembler dès maintenant tous les plans de la politique en matière d'énergie et de les étudier intégralement. Le projet global n'est pas prêt et il ne suffit pas de dire ce que nous venons de dire pour qu'il le soit.

**Le sénateur Molson:** Quel mal y a-t-il à ce que nous disions que ce que nous avons vu jusqu'à présent nous amène à croire qu'il serait très important que le Sénat puisse étudier l'ensemble du projet dès qu'il sera disponible?

**Le président:** Je n'y vois aucune objection.

**Le sénateur Molson:** Je pense que nous devrions alors le dire. Nous traitons de questions très importantes et nous devons exprimer une opinion sur les projets de lois au fur et à mesure qu'ils nous arrivent. Il me semble qu'après avoir dit que nous n'avions pas toutes les données en main, il conviendrait de souligner que les questions devraient être examinées en totalité par un comité sénatorial dès que nous posséderons toutes les données.

**Le président:** Si vous voulez bien m'en donner l'occasion, j'aimerais demander à M. Gillespie de faire quelques remarques. Je pense qu'elles ont un certain intérêt.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, après cet échange de propos, je l'espère vivement.

Ma remarque traite d'un problème technique. Si nous préparons un rapport, il devra être traduit, à moins que nous n'obtenions l'autorisation de le déposer en une seule langue. La traduction, si je comprends bien, exige habituellement un délai d'une semaine à peu près, si le Comité dépose donc un rapport qui va plus loin qu'un rapport sans modification, ou un rapport contenant une modification particulière, nous ferons alors face à un problème de temps.

Je comprends également, corrigez-moi si je me trompe, qu'il est préférable de déposer un rapport sans modification et de demander à la personne qui déposera le rapport d'obtenir la permission de donner certaines explications. Les points en question seraient alors soulevés. Ce procédé ne nécessite pas de traduction et n'occasionne pas de retard.

**Le président:** Ce sont là les problèmes.

**Le sénateur Molson:** C'est peut-être la meilleure façon de procéder, dans les circonstances.

[Text]

**Senator Smith:** Mr. Chairman, I guess we all have to accept the difficulties as being important, as they have just been raised, and perhaps the thing to do would be to make a very brief report without amendment. There must be some opportunity, surely, however, to put forward the ideas being expressed, particularly by Senator Roblin, and provide the opportunity to have it discussed by the rest of us.

**The Chairman:** Let us project the scene when the report is tabled in the Senate. The chairman, or the Deputy Chairman, will get up and say, "I desire to report Bill C-57, without amendment, but I would like to have leave to add some observations," or something of that kind. Undoubtedly leave will be granted. Then the chairman or deputy chairman will go on and bring up the points that we have discussed this morning, indicating the situations that exist with regard to marginal wells, secondary recovery, tertiary recovery, and the report of the special committee. He would simply, shall I say, ad lib in relation to them. I have done that many times.

If leave is granted, can that leave be given to the person who is making the report to make certain observations, without giving leave to someone else who wants to ask a question or make a comment? It goes without saying that a debate may be initiated, but at least you have got the thing moving forward.

**Senator McIlraith:** There is another method, Mr. Chairman. In asking leave, as you have indicated, you ask for leave for the one making the report to add some observations. At that point, when the Speaker asks when the report shall be taken into consideration, there would be nothing to prohibit that report from being taken into consideration immediately, and that would provide the opportunity for the chairman of the committee to make his remarks and, in this particular case, for Senator Roblin to make his three points clear. The only difficulty with that method would be that it could go on ad infinitum. I think it is reasonable to assume, however, that only the members of the committee would be concerned and that it could be kept within a reasonable length in the circumstances.

**The Chairman:** When a committee reports on a bill without amendment, the next step is taken by the Speaker of the Senate when he says, "when shall this bill be read the third time?" The way in which you prevent that from coming is that the one presenting the report asks for leave to make some observations.

**Senator Molson:** What is it we want to do, Mr. Chairman?

**The Chairman:** We want to report the bill without amendment, thus avoiding having to have a French translation of the report and everything that is said by way of observation so that the matter can be dealt with expeditiously.

**Senator Roblin:** Well, Mr. Chairman, if the committee decides to report the bill without amendment and without a

[Traduction]

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, je suppose que nous devons accepter le fait que ces difficultés sont importantes, comme il vient d'en être fait mention, et peut-être que la chose à faire est de préparer un bref rapport sans modification. Nous avons certainement la possibilité de mettre de l'avant le genre de questions qui ont été énoncées, particulièrement par le sénateur Roblin, et de donner l'occasion au reste d'entre nous d'en discuter.

**Le président:** Supposons que le rapport est déposé devant le Sénat. Le président, ou le président adjoint, se lèvera et dira: «Je souhaite déposer le rapport sur le Bill C-57 tant et tant, sans modification, mais j'aimerais obtenir la permission d'y ajouter quelques remarques,» ou quelque chose du genre. Il est certain que la permission sera alors accordée. Le président ou le vice-président soulèvera alors les points dont nous avons discuté ce matin, en soulignant les situations telles qu'elles existent en ce qui concerne les puits marginaux, les récupérations secondaires, les récupérations tertiaires et le rapport du Comité spécial. Il pourra élaborer à sa convenance sur ces questions. Je l'ai déjà fait à plusieurs reprises.

Si la permission est accordée, permet-elle à la personne qui présente le rapport de faire certaines remarques sans donner à une autre personne, qui désire poser une question ou faire une remarque, la même permission? Dans un tel cas, il va sans dire qu'un débat pourrait s'ensuivre, mais au moins vous auriez obtenu que les choses aillent de l'avant.

**Le sénateur McIlraith:** Il y aurait une autre méthode, monsieur le président, en demandant la permission, comme vous l'avez souligné, vous avez demandé la permission que celui qui présente le rapport puisse ajouter certaines remarques. A ce moment-là, lorsque le président de la Chambre demande quand le rapport devrait être mis à l'étude, rien n'empêche à ce que le rapport soit mis à l'étude immédiatement et cela donnerait au président du Comité l'occasion de faire ses remarques et, dans le cas qui nous préoccupe, au sénateur Roblin de faire connaître les trois points qu'il a soulevés. La seule difficulté avec cette méthode est que le débat pourrait se poursuivre ad vitam eternam. Je pense qu'il est raisonnable de présumer, toutefois, que seuls les membres du Comité y seraient intéressés et que le débat ne durerait qu'un certain temps.

**Le président:** Lorsqu'un comité fait rapport sur un projet de loi sans apporter de modifications, le président du Sénat demande alors: «À quelle date aura lieu la troisième lecture du projet de loi?» Le seul moyen d'éviter cela est que la personne qui présente le rapport demande la permission de faire certaines remarques.

**Le sénateur Molson:** Qu'avons-nous l'intention de faire, monsieur le président?

**Le président:** Nous voulons présenter un rapport sur le projet de loi sans y apporter de modifications afin d'éviter d'avoir à faire faire une traduction en français du rapport, et de présenter le tout sous forme de remarque afin que le sujet puisse être traité rapidement.

**Le sénateur Roblin:** Dans ce cas, monsieur le président, si le Comité décide de faire rapport sur le projet de loi sans y



[Text]

written report and you do make some comments or observations on the matter, I hope you will take steps to preserve the rights of other members of the Senate to follow you in expanding on the comments that might be made.

**The Chairman:** I don't see how the Speaker could refuse leave to another senator after having given leave to the chairman.

**Senator Roblin:** It is the house that would do the refusing.

**Senator Molson:** It seems to me that if the chairman opened up the subject, immediately he sat down any other senator could rise to speak.

**Senator Connolly:** That is right. You don't need leave then.

Mr. Chairman, when a bill is reported out of a committee without amendment, is the Speaker's question: "When shall this bill be read a third time?" Or does the Speaker say, "When shall this report be taken into consideration?"

**Senator Molson:** I believe Senator Barrow has the rules there.

**The Deputy Chairman:** Rule 78(4) states that:

When a committee reports a bill without amendment, such report shall stand adopted without any motion, and the senator in charge of the bill shall move that it be read a third time on a future day.

**Senator Molson:** And at that point he could ask for leave to make his comments. I am sure leave would be granted.

**Senator Roblin:** If anyone is to speak in connection with the report, which according to that rule is non-debatable, obviously leave is required.

**Senator Connolly:** For the first speaker, yes, but once he has leave to speak then certainly under our practice other senators would be allowed to rise and participate.

**Senator Molson:** I don't believe you will find a rule on that, but I am perfectly certain that the custom and practice is that once somebody has made comments then someone else can follow.

**The Chairman:** Well, I think we have clarified our approach. I think we should get down to the matter of preparing the report, if we hope to submit it this afternoon.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I apologize for doing this, but I feel I must tell you that there are two rather minor points which I had hoped to discuss with the committee. One has to do with the period of time allowed to people collecting the 8 per cent tax and the other has to do with the manufacture of alcohol for gasohol purposes. In the first case the bill allows 30 days and we know that for many people that will be a hardship

[Traduction]

apporter de modifications, et sans qu'il y ait de rapport écrit, et que vous voulez apporter quelques commentaires ou observations sur la question, j'espère que vous prendrez des mesures pour protéger les droits des autres membres du Sénat, afin qu'ils puissent ajouter des commentaires à ceux qui seront faits.

**Le président:** Je ne vois pas comment le président pourrait refuser à un autre sénateur ce qu'il a accordé au président.

**Le sénateur Roblin:** C'est la Chambre qui pourrait refuser.

**Le sénateur Molson:** Il me semble que si le président ouvre le débat, dès qu'il aura terminé, tout autre sénateur pourra se lever et prendre la parole.

**Le sénateur Connolly:** C'est exact. Vous n'avez pas besoin de permission à ce moment-là.

Monsieur le président, lorsque le Comité fait rapport sur un projet de loi sans y apporter de modifications, la question que pose alors le président est-elle: «A quelle date le projet de loi sera-t-il présenté en troisième lecture?», ou pose-t-il la question: «a quelle date le rapport devra-t-il être étudié?»

**Le sénateur Molson:** Je crois que le sénateur Barrow a les règles devant lui.

**Le vice-président:** L'article 78(4) stipule:

Lorsqu'un comité fait rapport d'un bill sans amendement, ledit rapport doit être tenu pour adopter sans aucune motion; le sénateur qui parraine le bill doit alors proposer qu'il soit lu pour la troisième fois un autre jour.

**Le sénateur Molson:** C'est à ce moment-là qu'il peut demander la permission d'apporter des remarques. Je suis persuadé que la permission lui sera accordée.

**Le sénateur Roblin:** Si une personne quelconque désire faire des remarques relativement au rapport, qui selon la règle ne peut être l'objet d'un débat, il est évident qu'une permission est nécessaire.

**Le sénateur Connolly:** Une telle permission est nécessaire à la première personne qui prendra la parole, c'est exact, mais une fois qu'elle a obtenu cette permission, il est de pratique courante que les autres sénateurs aient l'autorisation de participer au débat.

**Le sénateur Molson:** Je ne pense pas que vous puissiez trouver une règle à ce sujet, mais je suis absolument certain que la coutume et la pratique veulent qu'une fois que quelqu'un a fait une remarque, une autre personne puisse en faire autant.

**Le président:** Je pense que nous avons clarifié ce point. Nous devrions donc en venir à la préparation du rapport, si nous voulons le présenter cet après-midi.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je vous prie de m'excuser de vous interrompre, mais je pense que je dois vous dire qu'il y a deux points mineurs dont je voudrais discuter devant le Comité. L'un a trait à la période de temps accordé aux personnes qui percevront une taxe de 8 p. 100 et l'autre se rapporte à la fabrication d'alcool pour produire du gazohol. Dans le premier cas, le bill accorde un délai de 30 jours et nous



[Text]

because they will be financing it from 60 to 90 days and not getting their money that fast. In the second case my feeling is that the restrictions of the bill are far too narrow to really promote the production of any substantial quantities of alcohol suitable for use with gasoline for use as a motor fuel. If I had leisure and you had the patience, I would like to discuss those matters, but I perceive that is not likely at the moment. Do not be surprised if I should refer to them in the house.

**The Chairman:** That is exactly what I was about to say, that you have an opportunity to voice your opinions once the committee has reported and another opportunity at third reading.

**Senator Roblin:** I did not want the committee to feel that I had not been frank with it on the matter.

**Senator Bell:** I am not clear as to what we are doing with the third recommendation. May I ask a question?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Bell:** I am not clear as to what the committee intends to do with regard to the third recommendation, that the national energy policy be referred to the committee to be studied *in toto*. Bill C-48 has been introduced in the House of Commons, we have Bill C-57 here and we can easily get our hands on Bill C-54, so it seems to me that we have three pegs right there which are very definite. Then the other parts of the National Energy Program could be filled in if we were given the opportunity to study the entire program. Am I wrong in that?

**The Chairman:** Apparently you were not here or you did not hear when I read the conclusion of the pre-study report.

**Senator Bell:** I have read it and I did hear, but I am not sure as to what your recommendation will be to the Senate with regard to the subject.

**The Chairman:** As I said, we have no intention of saying that this committee is holding the national energy policy within its own exclusive grasp for study.

**Senator Bell:** Does the committee intend to recommend that the Senate refer the entire program to a committee for study?

**The Chairman:** Any senator can get up in the Senate and make a motion to refer the subject matter of this bill, any bill that is in the Commons, the report of a committee, the effect of certain GATT negotiations, the effect of certain tariff provisions and so on to a committee for study. This is the way in which the textile industry was examined by this committee. So there is all that freedom of action. You were even able to make a motion the other day which was subsequently ruled out of order.

[Traduction]

savons que cela posera de sérieuses difficultés à de nombreuses personnes car elles devront se faire financer sur une période de 60 à 90 jours et elles ne pourront récupérer leur argent aussi rapidement. Dans le second cas, je pense que les restrictions du bill sont beaucoup trop sévères pour véritablement promouvoir la production de quantités substantielles d'alcool propre à l'utilisation comme carburant en mélange avec l'essence. Si j'en ai donc le loisir et que vous avez assez de patience pour m'écouter, j'aimerais discuter de ces questions mais je pense que ce n'est pas tout à fait le moment. Ne soyez donc pas surpris si j'en fais mention à la Chambre.

**Le président:** C'est exactement ce que j'allais dire, vous aurez l'occasion d'exprimer votre opinion une fois que le Comité aura fait rapport et vous aurez de nouveau l'occasion de vous faire entendre au moment de la troisième lecture.

**Le sénateur Roblin:** Je ne voulais pas que le Comité pense que je n'avais pas été franc sur cette question.

**Le sénateur Bell:** Je n'ai pas très bien compris ce que nous avons l'intention de faire au sujet de la troisième recommandation. Puis-je poser une question?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Bell:** Je n'ai pas très bien compris ce que le comité a l'intention de faire en ce qui concerne la troisième recommandation, à savoir: que la politique nationale en matière d'énergie soit référée au comité afin d'y être étudiée en totalité. Le Bill C-48 a été présenté à la Chambre des Communes, nous avons en main le Bill C-57 et nous pouvons assez facilement obtenir le Bill C-54, il me semble donc que nous avons en main trois chevilles très importantes et que les autres parties du programme énergétique national pourraient être déposées, si nous avions l'occasion d'étudier le programme tout entier. Ai-je tort?

**Le président:** Il semble que vous n'étiez pas présent ou que vous n'avez pas entendu lorsque j'ai lu la conclusion du rapport de pré-enquête.

**Le sénateur Bell:** Je l'ai lu et j'ai entendu, mais je ne suis pas certaine de ce que sera votre recommandation au Sénat en ce qui concerne cette question.

**Le président:** Comme je l'ai dit, nous n'avons pas l'intention de déclarer que le Comité se réserve le sujet de la politique nationale en matière d'énergie pour l'étudier.

**Le sénateur Bell:** Le Comité a-t-il l'intention de recommander au Sénat de référer le programme tout entier au Comité pour étude?

**Le président:** Tout sénateur peut déposer une motion au Sénat en vue de renvoyer en comité le sujet du projet de loi, tout projet de loi devant la Chambre des Communes, le rapport du comité, les effets de certaines négociations du GATT, les conséquences de certaines dispositions concernant les tarifs et ainsi de suite. C'est de cette façon que la question de l'industrie du textile a été portée à l'attention du Comité. Nous avons donc toute liberté d'action. Vous avez même pu déposer une motion l'autre jour qui a été jugée irrecevable.

[Text]

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, that is not Senator Bell's point. Senator Bell's point is: What is this committee going to say about the matter?

**Senator Flynn:** Are we going to say something or are we not?

**The Chairman:** We can refer to the conclusions in our pre-study report which indicate that these questions still have to be resolved.

**Senator Roblin:** That is still not the issue. The issue is the Senate's study of the entire energy question.

**The Chairman:** I had not gathered from this committee that there would be any attempt to retain in this committee—

**Senator Flynn:** Not retain.

**Senator Roblin:** No one said that.

**Senator Flynn:** The question is, do we recommend to the Senate when we report the bill that the matter of the study of the entire energy policy be considered by a committee, if not by the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. That is the question.

**The Chairman:** There is nothing to prevent any senator from moving such a motion.

**Senator Flynn:** Let us say that I move it thereby asking the Senate to say yes or no. Then we could phrase our recommendation. But if the committee says no, then that is the end of the matter.

**Senator Smith:** What Senator Bell is asking, and I should like to join with her in asking is that this committee say something which indicates clearly its views that some committee, whatever committee it might be, ought to study comprehensively the entire National Energy Program. At least that, I think, is what she is asking.

**Senator Bell:** Right.

**Senator Smith:** This proposal seemed to me to be implicit in the discussion this morning on the third point which was raised by Senator McIlraith.

**The Chairman:** I thought we had disposed of it.

**Senator Smith:** We disposed of it by agreeing that we were going to say that such a study ought to be made, whether we said it in the report or whether it was said in further observations or by whomever might obtain leave. We did agree that nothing should go in the report except that we report it without amendment and that whoever presents the report should ask for leave to make some observations. In those observations we would raise the entire three points which Senator McIlraith raised some time ago now. I thought that is what we had agreed upon.

**Senator Molson:** That is my understanding.

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, ce n'est pas ce que voulait dire le sénateur Bell. Le sénateur Bell veut dire: qu'est-ce que le Comité entend dire à ce propos?

**Le sénateur Flynn:** Avons-nous l'intention de dire quelque chose, oui ou non?

**Le président:** Nous pouvons nous en reporter aux conclusions de notre rapport de pré-enquête qui soulignait que ces questions n'étaient pas encore résolues.

**Le sénateur Roblin:** Ce n'est toujours pas ce que nous voulons savoir. Nous voulons savoir si le Sénat va étudier toute la question de l'énergie.

**Le président:** D'après ce qui a été dit au Comité je n'ai pas eu l'impression qu'il y aura une tentative de retenir devant le Comité...

**Le sénateur Flynn:** Ne pas retenir.

**Le sénateur Roblin:** Personne n'a dit cela.

**Le sénateur Flynn:** La question est de savoir si nous recommanderons au Sénat, au moment où nous ferons rapport du Bill, que la question de l'étude de la politique de l'énergie dans son ensemble soit examinée par un comité, sinon par le Comité sénatorial des banques et du commerce. Voilà la question.

**Le président:** Rien n'empêche un sénateur de présenter une telle motion.

**Le sénateur Flynn:** Disons donc que je la présente et que je demande par conséquent au Sénat de répondre oui ou non. Nous pourrions ensuite formuler nos recommandations. Si le Comité répond non, cela mettra un point final à toute cette affaire.

**Le sénateur Smith:** Ce que le sénateur Bell demande, et je voudrais me joindre à elle, est que le Comité exprime clairement son opinion, à savoir si un comité, quel que soit le comité, devrait étudier globalement le programme national en matière d'énergie. Je crois que c'est ce qu'elle veut savoir.

**Le sénateur Bell:** C'est exact.

**Le sénateur Smith:** Il me semble que cette proposition a été envisagée implicitement ce matin au sujet du troisième point qui a été soulevé par le sénateur McIlraith.

**Le président:** Je pensais que nous avions pris une décision à ce sujet.

**Le sénateur Smith:** Nous sommes tombés d'accord pour dire qu'une telle étude devrait être effectuée, que cela soit indiqué dans le rapport ou que cela soit dit dans toute remarque ou par quiconque obtiendra la permission de faire une remarque. Nous sommes tombés d'accord pour ne rien inclure dans le rapport sauf que nous faisons rapport sans amendement et que quiconque présentera le rapport devra demander la permission de faire quelques remarques. Dans ces remarques, nous soulèverions les trois points dont le sénateur McIlraith a fait mention il y a quelque temps. Je croyais que c'est ce que nous avions convenu.

**Le sénateur Molson:** C'est ce que j'avais compris.



[Text]

**The Chairman:** I had concluded that the committee had decided that we were not going to try to take exclusive control of the subject.

**Senator Smith:** No, no, some committee.

**Senator Molson:** Not us but a committee of the Senate.

**The Chairman:** It is very generous of this committee to leave the job open for any committee. We would say that the question still remains as to the study of the entire energy package which goes to make up the national energy policy.

**Senator Smith:** It seems to me, with respect, Mr. Chairman, that this study is becoming more and more important all the time. As a member of the committee, I am sure that I concurred in the report on the subject matter when we said that we would not comment on the various recommendations put forward by the witnesses until we had the entire policy before us. That seemed to me to be the right and proper thing to do at that time, but now we find that one by one these steps are being taken and the pieces are falling into place. By the time we get the entire package before us, all the necessary legislation will be in effect except the last piece. So it seems to me that it is becoming more and more important that we take a look at the entire thing to see what we are getting into, much more so than at the time we made that report—with which I did not disagree as of that time—but which I now say is fast becoming out of date.

**The Chairman:** All the legislation is not before us yet.

**Senator Smith:** No, but we are seeing more and more of what is going to be put forward. It seems to me that the attitude that we should wait and examine the various pieces of legislation piecemeal before we do anything is becoming more and more out of date.

**Senator Flynn:** It seems to me there is a consensus that we should make a recommendation. We might say—whether it is referred to this committee or to some other committee—that the Senate should consider the matter.

**Senator McIlraith:** The Senate selects the committee.

**Senator Flynn:** The chairman's observation that another committee should deal with the matter is a very generous observation because the matter really is for our consideration in this committee. We could say that the matter should be dealt with either by this committee or any other committee that the Senate may designate. We should state that that consensus exists, and our report should include that recommendation.

**The Chairman:** Perhaps in the report we could say something like this: More legislation bearing on a national energy program or policy is coming forward which would appear to make it important that the whole program should receive committee study.

**Senator Flynn:** As a whole, not piecemeal.

[Traduction]

**Le président:** J'avais conclu que le Comité avait décidé que nous n'essayerions pas de prendre le contrôle exclusif du sujet.

**Le sénateur Smith:** Non, non, un autre comité.

**Le sénateur Molson:** Pas nous, mais un comité sénatorial.

**Le président:** C'est très généreux de votre part de laisser à un quelconque comité le soin de faire ce travail. Nous pouvons dire que la question demeure de savoir s'il y aura étude du projet tout entier qui fait partie de la politique énergétique nationale.

**Le sénateur Smith:** Il me semble, sauf votre respect monsieur le président, que cette étude devienne de plus en plus importante. En tant que membre du Comité, j'étais d'accord lorsque nous avons décidé de ne faire aucun commentaire sur les diverses recommandations mises de l'avant par les témoins, jusqu'à ce que nous ayons la politique toute entière devant nous. Cela m'a semblé alors la chose à faire, mais nous découvrons maintenant petit à petit, que ces mesures sont prises et qu'elles forment un tout. Lorsque nous aurons devant nous le projet tout entier, toutes les lois nécessaires seront en vigueur, à l'exception de la dernière. Il me semble donc qu'il est de plus en plus important d'envisager la question dans sa totalité, afin de savoir où nous nous en allons, beaucoup plus qu'à l'époque où nous avons rédigé le rapport, avec lequel j'étais d'accord, mais qui à mon avis ne convient plus à la situation.

**Le président:** Toutes la loi n'est pas encore devant nous.

**Le sénateur Smith:** Non, mais nous pouvons de mieux en mieux nous rendre compte de ce qui va être présenté. Il me semble que la pratique d'étudier les diverses mesures législatives une à une avant de faire quoi que ce soit ne convienne plus du tout.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble que nous sommes unanimes à dire qu'il faudrait présenter une recommandation. Nous pourrions dire, que le sujet soit renvoyé à ce Comité ou à tout autre comité, que le Sénat devrait étudier la question.

**Le sénateur McIlraith:** Le Sénat choisit le comité.

**Le sénateur Flynn:** L'observation du président voulant qu'un autre comité traite de la question est très généreuse car la question relève véritablement de ce Comité. Nous pourrions dire que la question devrait être traitée, soit par ce Comité, soit par tout autre comité que le Sénat pourrait nommer. Nous pourrions déclarer que nous sommes unanimes sur ce point et que notre rapport devrait comprendre une telle recommandation.

**Le président:** Nous pourrions peut-être dire dans le rapport quelque chose comme ceci: d'autres mesures législatives portant sur le programme ou la politique nationale en matière d'énergie seront présentées bientôt et il serait important que le programme tout entier soit étudié devant un comité.

**Le sénateur Flynn:** Dans son ensemble, et non morceau par morceau.

[Text]

**The Chairman:** That is right. When you receive pieces of legislation separately, you still have to work on the correlation of it all and what it, as a whole, produces.

**Senator Balfour:** Perhaps "overview" would be the proper term.

**The Chairman:** We are not going to quarrel over a word. Perhaps "package" would be the correct term.

**Senator Cook:** What you have just said is what we all feel. To my mind it seems rather silly for an individual spokesman to say that the whole program should be referred to a committee when there is a motion before the Senate already in the name of Senator Murray for that purpose. If the committee says it, it means something.

**Senator Smith:** What this committee says means something?

**Senator Cook:** Of course it does.

**The Chairman:** Honourable senators, does what I have roughly outlined set forth our position? Some of the words may be refined, but that would be the intent of what I would propose. Are you agreed that that satisfactorily deals with the situation?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Bell:** I have combed the bill, and I cannot find a reference to the interim committee report where it is said that the PGRT will come into effect as of January 1. Can someone enlighten me on that?

**The Chairman:** The effective date would be contained in an announcement that the minister would make.

**Senator Bell:** So it is not in the bill?

**The Chairman:** No. Even although January 1 is the date for administrative purposes until the bill passes into law, the bill is not law until it has received Royal Assent or has a fixed date for coming into force. If the tax people make an assessment in the meantime—as I believe they have done from time to time—the risk is that they may not be able to collect.

**Senator Molson:** I believe that clause 84 on page 89 of the bill, as passed by the House of Commons, suggests the dates.

**Senator Bell:** Thank you.

The committee continued in camera.

[Traduction]

**Le président:** C'est exact. Lorsque vous recevez des morceaux de législation séparément, vous devez quand même travailler sur les rapports qui existent entre tous les éléments de l'ensemble.

**Le sénateur Balfour:** L'expression «aperçu général» conviendrait peut-être mieux.

**Le président:** Nous n'allons pas nous disputer sur un mot. Peut-être que le terme «ensemble» serait plus correct.

**Le sénateur Cook:** Ce que vous venez tout juste de dire résume notre pensée à tous. Il me semble assez idiot qu'un porte-parole ait à dire que le programme tout entier doit être remis pour étude à un comité, alors qu'il y a une motion présentée déjà devant le Sénat, au nom du sénateur Murray, à cet égard. Si le comité le dit, cela doit signifier quelque chose.

**Le sénateur Smith:** Est-ce que ce que le Comité dit signifie quelque chose?

**Le sénateur Cook:** C'est évident.

**Le président:** Honorables sénateurs, ce que nous venons de dire résume-t-il bien notre position? Certains des termes employés pourraient être précisés mais, en général, ils expriment bien notre intention. Êtes-vous d'accord pour dire que nous avons traité convenablement de la situation?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Bell:** J'ai passé le projet de loi au peigne fin et je ne parviens pas à y trouver une allusion quelconque au rapport intérimaire du Comité où il est dit que la taxe sur les recettes pétrolières et gazières entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier. Quelqu'un pourrait-il m'éclairer à ce propos.

**Le président:** La date d'entrée en vigueur sera annoncée par le ministre.

**Le sénateur Bell:** Cela signifie qu'elle n'apparaît pas dans le projet de loi?

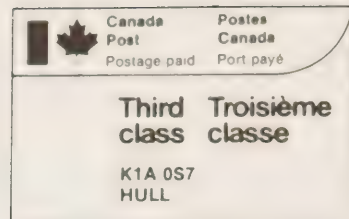
**Le président:** Non. Même si la date du 1<sup>er</sup> janvier est celle fixée à des fins administratives, jusqu'à ce que le projet de loi devienne loi, le projet de loi n'est pas loi tant qu'il n'a pas reçu l'assentiment royal ou qu'une date n'a pas été fixée pour son entrée en vigueur. Si les gens de l'impôt font une évaluation entre-temps, et je crois qu'ils l'ont déjà fait de temps à autre, ils risquent de ne pas être capables de percevoir.

**Le sénateur Molson:** Je crois que l'article 84, qui figure à la page 89 du projet de loi, tel qu'il a été adopté par la Chambre des communes, suggère des dates.

**Le sénateur Bell:** Je vous remercie.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.





*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*



Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Deputy Chairman:*  
The Honourable A. I. BARROW

*Vice-président:*  
L'honorable A. I. BARROW

Wednesday, July 8, 1981

Le mercredi 8 juillet 1981

Issue No. 56

Fascicule n° 56

### Fifth and Final Proceedings on:

### Cinquième et dernier fascicule concernant:

Bill C-50—"An Act to amend the Customs Tariff and to repeal the Irish Free State Trade Agreement Act, 1932, the Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932 and the United Kingdom Trade Agreement Act, 1937"

Bill C-50—"Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant la Loi de l'Accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932, la Loi de l'Accord commercial avec l'État libre d'Irlande, 1932 et la Loi de l'Accord commercial avec le Royaume-Uni, 1937"

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, May 21, 1981:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Connolly, P.C., seconded by the Honourable Senator Cameron, for the second reading of the Bill C-50, intituled: "An Act to amend the Customs Tariff and to repeal the Irish Free State Trade Agreement Act, 1932, the Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932 and the United Kingdom Trade Agreement Act, 1937".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Connolly, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Cameron, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 21 mai 1981:

«Suivant l'ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Connolly, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Cameron, tendant à la deuxième lecture du Bill C-50, intitulé: «Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant la Loi de l'Accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932, la Loi de l'Accord commercial avec l'État libre d'Irlande, 1932 et la Loi de l'Accord commercial avec le Royaume-Uni, 1937».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Connolly, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Cameron, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JULY 8, 1981

(80)

[Text]

Pursuant to adjournment, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:25 a.m. *in camera* to consider the following:

Bill C-50—"An Act to amend the Customs Tariff and to repeal the Irish Free State Trade Agreement Act, 1932, the Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932 and the United Kingdom Trade Agreement Act, 1937".

*Present:* The Honourable Senators Barrow (*Deputy Chairman*), Balfour, Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin and Smith (*Colchester*). (12)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Bell. (1)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff:  
Mr. T. S. Gillespie.

Following discussion and upon motion duly put, it was *resolved* to report the said bill without amendment, provided that the undertaking by the Minister be amended to suit the request of the Committee.

At 11:50 a.m. the Committee adjourned.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 8 JUILLET 1981

(80)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 25, pour étudier:

Le bill C-50—«Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant la Loi de l'Accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932, la Loi de l'Accord commercial avec l'État libre d'Irlande, 1932 et la Loi de l'Accord commercial avec le Royaume-Uni, 1937».

*Présents:* Les honorables sénateurs Barrow (*vice-président*), Balfour, Beaubien, Connolly, Cook, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin et Smith (*Colchester*). (12)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Bell. (1)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:  
M. T. S. Gillespie.

Après discussion et sur motion dûment mise aux voix, *il est décidé* de faire rapport dudit bill sans amendement pourvu que l'engagement pris par le ministre soit modifié pour répondre à la demande du Comité.

A 11 h 50, le Comité suspend ses travaux.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, July 8, 1981

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred the Bill C-50, intituled: "An Act to amend the Customs Tariff and to repeal the Irish Free State Trade Agreement Act, 1932, the Union of South Africa Trade Agreement Act, 1932 and the United Kingdom Trade Agreement Act, 1937", has, in obedience to the order of reference of Thursday, May 21, 1981, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 8 juillet 1981

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill C-50, intitulé: «Loi modifiant le Tarif des douanes et abrogeant la Loi de l'Accord commercial avec l'Union Sud-Africaine, 1932, la Loi de l'Accord commercial avec l'État libre d'Irlande, 1932 et la Loi de l'Accord commercial avec le Royaume-Uni, 1937», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 21 mai 1981, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le vice-président*

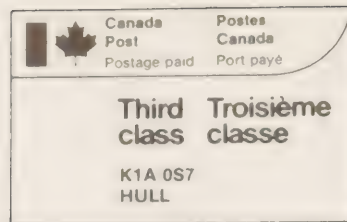
A. I. Barrow

*Deputy Chairman*









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Tuesday, October 20, 1981

Le mardi 20 octobre 1981

**Issue No. 57**

**Fascicule n° 57**

**First Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act"

---

**Premier fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz»

---

WITNESS:

(See back cover)



TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Hays
Balfour	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Buckwold	Manning
Charbonneau	McIlraith
Connolly	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48,  
intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et  
au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la  
production et la conservation du pétrole et du gaz», avant  
que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis  
au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 20, 1981  
(81)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:35 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48—"An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, McLraith, Molson and Walker. (11)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senators Bell, Hastings and Stollery. (3)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff:  
Mr. T. S. Gillespie.

*Witness:**Dept. of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management of Canada Oil and Gas Lands Administration.

The witness made an opening statement and answered questions with respect to the above subject-matter.

At 4:35 p.m. the Committee adjourned to Thursday, October 22, 1981 at 9:30 a.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 20 OCTOBRE 1981  
(81)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 35 pour étudier:

La teneur du bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, McLraith, Molson et Walker. (11)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bell, Hastings et Stollery. (3)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:  
M. T. S. Gillespie.

*Témoin:**Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général de la Direction de la gestion des ressources, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada.

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions concernant le sujet susmentionné.

A 16 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 22 octobre 1981, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 20, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, the committee has a job to do in relation to Bill C-48. This bill was considered by a Commons committee and the report of that committee was debated to some extent in the other place. Last night in the Commons the minister proposed certain amendments which, as I understand it, have not yet been discussed. Some information has been received in relation to those proposed amendments, the nature of it being that the proposed amendments may be required because of differences between Bill C-48 and the agreement between the federal government and Alberta.

Dr. Crosby, who is our witness today, is the Director General, Resource Management, Canada Oil and Gas Lands Administration, and was the chief witness before the Commons committee. The purpose of having Dr. Crosby before us as our first witness is to open up the whole subject of this bill, to give us the background, its purpose and the objectives. We will then go on to consider to what extent the agreement with Alberta may make it unnecessary or less desirable to study overall the National Energy Policy. When we were considering Bill C-57, we had certain reservations, one being that not having before us all the bills relating to this subject, we felt that we could not look at the overall picture until we had received all those bills. That is mentioned in our report on Bill C-57.

The question now arises as to whether this bill, together with the amendments which will come forward to us if they are considered and adopted in the other place, will ameliorate—or whether there are other provisions in the bill which would ameliorate—the application of the provisions of the National Energy Program.

As I recall it, Senator Roblin raised the question of secondary recovery, pointing out that the cost of secondary recovery, with the provisions of the original bills on that subject, would make it unprofitable for secondary recovery to be engaged in.

I believe it is open season for us to discuss the matter in relation, first, to the bill, secondly in relation to the Alberta agreement, and thirdly in relation to the overall National Energy Program, and also to discuss the overall effect of the legislation in relation to the objective. So our questions, for Dr. Crosby and others who may appear before us, will cover a broad field.

We have our expert here, Mr. Tom Gillespie. He has had the opportunity to study this bill, although not as much as he would like to. That, however, will come with the passage of time.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 20 octobre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 2 h 30 pour étudier le contenu du bill C-48, réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le travail du Comité porte aujourd'hui sur le bill C-48, qui a été étudié par un comité des Communes, dont le rapport a été étudié brièvement par l'autre Chambre. Hier soir, aux Communes, le Ministre a proposé certaines modifications qui, si je comprends bien, n'ont pas encore fait l'objet d'un débat. Il semblerait que ces modifications aient été rendues nécessaires par certains écarts entre le bill C-48 et l'entente conclue entre le gouvernement fédéral et l'Alberta.

Notre témoin d'aujourd'hui, M. Crosby, est directeur général de la Gestion des ressources, à l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada; il a été le principal témoin à comparaître devant le comité des Communes. Nous avons invité M. Crosby comme premier témoin pour qu'il nous donne de ce projet de loi un aperçu général, nous en explique les principes et nous en expose les objectifs. Nous verrons ensuite dans quelle mesure l'entente avec l'Alberta rend inutile, ou moins souhaitable, l'étude globale de la politique énergétique nationale. Nous avons émis certaines réserves lorsque nous avons étudié le bill C-57; nous avons indiqué notamment que nous ne pouvions avoir une idée globale du sujet, tant que nous n'avions pas devant nous tous les bills qui s'y rapportent. Nous l'avons dit d'ailleurs dans notre rapport sur le bill C-57.

Il s'agit maintenant de savoir si le bill que nous étudions saura, après les modifications qui nous seront soumises, si elles sont étudiées et adoptées par l'autre Chambre, faciliter l'application des dispositions du programme énergétique national, ou s'il existe dans le bill d'autres dispositions qui permettraient d'atteindre ce but.

Je me souviens que le Sénateur Roblin a parlé de récupération secondaire, soulignant que cette mesure, selon les dispositions des projets de loi originaux sur le sujet, serait trop onéreuse pour être rentable.

Je crois que le temps est venu pour nous de discuter du sujet, premièrement en ce qui a trait au bill; deuxièmement, en ce qui concerne l'entente avec l'Alberta; et troisièmement par rapport au programme énergétique national global, et de discuter en outre des effets généraux du projet de loi sur l'objectif poursuivi. Les questions que nous poserons, à M. Crosby et aux autres témoins qui comparaitront devant nous, porteront donc sur plusieurs domaines.

M. Tom Gillespie, notre expert, a étudié ce bill; il aurait aimé l'étudier plus à fond. Il le pourra, éventuellement.



[Text]

**Mr. T. Gillespie, Adviser to the Committee:** No doubt.

**The Chairman:** What I propose to do, unless there is some general discussion, is to start off with Dr. Crosby. I expect Dr. Crosby to unfold the plan and objectives or purposes of C-48, its effect, productionwise, so far as oil supply is concerned, and the revenues that will accrue provincially—in other words to Alberta—federally, and to the industry. In that way we should have the whole picture.

Dr. Crosby, the field is yours for the moment, but you may meet questions at any time.

**Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management, Canada Oil and Gas Lands Administration, Department of Energy, Mines and Resources:** Thank you very much, Mr. Chairman. I would welcome questions as we go along, and I sincerely hope that members of this committee will not hesitate to ask anything they wish.

My purpose here today is, on behalf of my department, to set out the substantive content of the bill, and to reply to any questions that you may have with respect to the intent, meaning, or actual substance.

I imagine there are a number of ways in which we can go about this. I am not at all sure how much time we have, however. I do know that before the committee in the House of Commons it was intended that I would give evidence for one or two sessions, but it wound up taking about three weeks. Several volumes of material were filled. I do not mind that as long as the members of the committee have the time. I certainly do, and I am at your complete disposal.

I am not sure exactly how we should start off, because I neither want to skip too lightly over this nor do I want to embroil you in too much detail.

We could do this in a number of ways. We could, for example, leaf through the bill, and just judge its content in a rapid fashion from cover to cover. That would not necessarily reveal a scheme of events in a logical fashion, because legal drafting does not necessarily follow logic of organization all the time. We could also take high points in the bill and discuss those. We could take those in more or less logical fashion, as they would unfold in the light of the oil and gas business, from exploration through development to production. We could, on the other hand, just make a brief statement as to the purpose of the bill, why we are doing this, and then open it up to questions. I am completely at your disposal. I have slides, if you wish, that could show the difference between the original regime that governed oil and gas rights in the frontier regions as promulgated in 1961, then the changes that came in in 1977 and what that did to the regime, and then follow with the new regime as proposed under Bill C-48.

Perhaps, first of all, I should say that the existing regulations were first promulgated in 1961, which is 20 years ago. That is two decades ago. It is therefore high time they were overhauled. I suppose it is a matter of opinion as to the manner in which this should be done. There is no doubt, however, that the marked changes that have taken place in the petroleum situation since 1961, and in particular since 1973, have given us a great deal of reason to change the regime as it was designed and instituted 20 years ago.

[Traduction]

**M. T. Gillespie, conseiller du comité:** Sans aucun doute.

**Le président:** Je propose, à moins qu'il n'y ait un débat général, de demander d'abord à M. Crosby d'exposer le plan général et les objectifs du bill C-48, ainsi que ses effets sur la production et l'approvisionnement en pétrole ainsi que les revenus qu'en tireront les provinces—ou, plus précisément, l'Alberta—le gouvernement fédéral et l'industrie. Nous devrions avoir ainsi une bonne idée du sujet.

M. Crosby, la parole est à vous mais nous pourrions toujours vous poser des questions.

**M. D. G. Crosby, directeur général, gestion des ressources, administration du pétrole et du gaz des terres du Canada, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Merci beaucoup, monsieur le président. Je serai heureux de répondre aux questions que, je l'espère sincèrement, les membres du Comité n'hésiteront pas à me poser au cours de mon exposé.

Au nom de mon ministère, je viens vous exposer aujourd'hui le contenu du bill et répondre à toutes vos questions sur l'esprit, la signification ou la substance de ce projet de loi.

Nous pourrions procéder de bien des façons, mais je ne sais pas exactement de combien de temps nous disposons. Je sais que mon témoignage devant le Comité de la Chambre des communes devait durer une ou deux séances, mais il s'est prolongé d'environ trois semaines, ce qui a rempli plusieurs volumes. Je n'ai aucune objection à recommencer, si vous en avez le temps; pour ma part, j'ai tout mon temps devant moi et je suis à votre entière disposition.

Je ne sais pas exactement comment nous devrions aborder la question, parce que je ne veux ni passer trop vite sur le sujet, ni vous embrouiller par des détails.

Nous pourrions procéder de diverses façons. Par exemple, simplement parcourir le bill et juger de son contenu rapidement, de la première page à la dernière. Cette méthode ne permettrait pas nécessairement de déceler une suite d'événements logiques, parce que la rédaction législative ne suit pas toujours la logique de l'organisation. Ou bien alors, discuter des points saillants du bill, de façon plus ou moins logique, en suivant le déroulement des choses dans l'industrie du pétrole et du gaz: exploration, production, mise en valeur. Nous pourrions enfin faire un exposé, simple et succinct, de l'objet du bill et des intentions qui ont présidé à son élaboration, et passer ensuite à vos questions. Je suis à votre entière disposition, j'ai même des diapositives, si cela vous intéresse, grâce auxquelles je pourrais vous montrer la différence entre le régime qui, à l'origine, s'appliquait aux droits sur le pétrole et le gaz dans les régions isolées, selon les règlements promulgués en 1961, le régime appliqué à la suite des modifications apportées en 1977, et le nouveau régime proposé dans le bill C-48.

Notez d'abord que les règlements actuels ont été promulgués en 1961, donc il y a vingt ans. Il est donc grand temps qu'ils soient révisés. Je suppose que la façon dont il faudrait s'y prendre dépend de l'opinion de chacun. Il ne fait cependant aucun doute que les changements importants qui ont eu lieu dans l'industrie du pétrole depuis 1961, et plus particulièrement depuis 1973, nous ont fourni de nombreuses raisons pour changer le régime qui a été conçu et institué il y a vingt ans.

## [Text]

Another interesting, and, I think, noteworthy point, is that the bulk of the prospective areas in the frontier regions—and by “frontier regions” I refer to the northern territories and the offshore regions of Canada—that could be explored and brought into productivity with the technology that exists today, is already covered by existing permits, or other rights, rights that have been created under the current regime; that is, the pre-Bill C-48 regime. This means that to have a new regime with meaningful intent or purpose, we have to bring these existing rights into line with the new regime, as well as the future rights created because in total, these existing rights cover some 300 million acres. That is a lot of acreage, and it is spread all the way from the east coast to the west coast, into Hudson’s Bay to some extent, into the Arctic islands, the Beaufort Sea, and the prospective mainland areas of the territories.

This was a very important consideration when we began to design a new regime, since it meant that we had to have a very comprehensive piece of legislation in order to take the existing rights and vested interests represented therein, and convert them to a new regime. That is one of the reasons why Bill C-48 is so long—69 pages—and so complex—86 individual clauses, one of which, I believe, is itself five pages long.

In 1970, a decade ago, it occurred to the government of the day that a new regime was in order. That was some time before the Middle East crisis. On April 15, 1970, the then Minister of Energy, Mines and Resources, and the then Minister of Indian Affairs and Northern Development gave notice to industry that there would be a new regime, and changes began to be made, as far as they could be made, to the then existing regime.

One of those changes was the revocation of Land Order 1—1961, which land order allowed people to pick up the so-called corridor acreage—the 50 per cent acreage that they gave back to the Crown upon conversion of permit acreage to lease form. It allowed them to pick that acreage back up subject to an additional royalty. When that land order was rescinded in 1970, notice was given to the industry that there would be a new regime.

This brings up another point. It was promised that the new regime would contain within it a unitary-development feature. In other words, those who did make discoveries of oil and brought them to production, would, under the new regime, be able to hold all of the acreage covering the productive area, just as, under the old regime, they could by means of the primary leases and picking up the corridor acreage under the additional-royalty leases.

Those are some of the original considerations.

**Senator Godfrey:** You say “pick them up”, but at what cost?

**Dr. Crosby:** For example, sir, there are productive fields in the territories now, and I am thinking, for example, of the Kotaneelee gas field in the southern part of the territories near the junction of B.C., the Yukon and Northwest Territories,

## [Traduction]

Je pense qu’il convient également de noter un autre point intéressant: la plupart des secteurs de prospection, qui pourraient être explorés et mis en valeur grâce aux techniques modernes, dans les régions isolées, (c’est-à-dire dans les Territoires du Nord-Ouest et les régions situées au large des côtes canadiennes), sont déjà visés par des permis ou d’autres droits accordés en vertu du régime actuel, c’est-à-dire avant l’introduction du bill C-48. Par conséquent, pour que l’esprit du nouveau régime ait un certain sens, nous devons y adapter les droits actuels, de même que les droits futurs, parce que les droits actuels couvrent au total quelque 300 millions d’acres. Il s’agit là d’un territoire très vaste, qui s’étend de la côte est à la côte ouest, jusque dans une partie de la Baie d’Hudson, dans les îles de l’Arctique, dans la mer de Beaufort et dans les secteurs de prospection continentaux des Territoires.

Cette considération était très importante lorsque nous avons commencé à concevoir un nouveau régime, puisqu’elle signifiait que nous devions rédiger une loi très large afin d’englober les droits existants et les intérêts acquis qui s’y rattachent, et les convertir à un nouveau régime. Ce qui explique, en partie, la longueur démesurée et la complexité du bill C-48: il compte 69 pages et comprend 86 dispositions, dont l’une, si je ne m’abuse, occupe à elle seule cinq pages de texte.

En 1970, il y a dix ans, le gouvernement avait déjà pensé à établir un nouveau régime, même avant la crise du Moyen-Orient. Le 15 avril 1970, le ministre de l’Énergie, des Mines et des Ressources et le ministre des Affaires indiennes et du Nord avaient annoncé à l’industrie un changement de régime, et on avait alors, dans la mesure du possible, commencé à modifier le régime en vigueur.

L’un de ces changements fut la révocation de l’Ordonnance n° 1-1961 sur les terres, qui permettait de récupérer ce qu’on appelle la superficie de couloir, c’est-à-dire les 50 p. 100 cédés à la Couronne lors de la conversion du permis en concession, moyennant des redevances supplémentaires. L’Ordonnance a été rescindée en 1970, et on a prévenu l’industrie qu’il y aurait bientôt un nouveau régime.

Ceci nous amène à un autre point. Il avait été promis que le nouveau régime comprendrait une clause destinée à assurer une certaine unité dans l’exploitation. En d’autres termes, ceux qui découvrent du pétrole et en assurent la production pourraient, selon le nouveau régime, se porter acquéreur de tout le secteur de production, tout comme ils le pouvaient en vertu de l’ancien régime, au moyen des concessions primaires et de la récupération de la superficie de couloir, grâce aux concessions assorties de redevances supplémentaires.

Voici certaines des considérations originales.

**Le sénateur Godfrey:** Vous parlez de «récupération», mais à quel prix?

**M. Crosby:** Par exemple, Monsieur, il existe actuellement certains champs de production dans les Territoires, et je pense ici aux champs gazifères de Kotaneelee et de Pointed Mountain, au sud des Territoires, près de la frontière de la Colom-



[Text]

and Pointed Mountain, another gas field in that region. The interest holders of those two producing fields were able, when they converted their permits to leases, to pick up the intervening corridor acreage surrendered back to the Crown by paying an additional royalty on it. I believe that when you average the royalty out as between the primary royalty leases and the additional royalty leases, you wind up with an average of about 12 per cent or so on all of them as a whole, or perhaps 13 per cent. In that order.

**Senator Godfrey:** I don't follow the distinction. Originally you say they could pick them up by paying an additional royalty. Now you say, after the land order was rescinded, they can still pick them up.

**Dr. Crosby:** After April 15, 1970, you could not take out additional-royalty leases. That was the way that the government put the industry on notice that there would be changes, and that a new regime would come into place. That is why the rescinding of land order 1—1961 was a landmark.

There are a number of objectives of the proposed act, and I suppose they could be stated in various fashions. Certainly, one of these has to be to maintain the encouragement of oil and gas exploration and increase it if possible. The reason for that, of course, is to help secure the energy supply situation in Canada.

There was also a wish to provide a means of preferentially treating the new state-owned oil company, Petro-Canada, so as to give it a leg up in catching up with those who had already been in the business for many years previous to that, and thus get Petro-Canada involved in the oil and gas business in the frontier regions.

**Senator Buckwold:** May I ask a question with regard to that? I believe you said preferential treatment of Petro-Canada. Does that mean Petro-Canada gets different treatment from that which is given an oil company that had leases up to that date?

**Dr. Crosby:** In August, 1977, the regulations were changed so as to introduce as one of the new elements a preferential treatment for Petro-Canada. There were three means of preferentially treating Petro-Canada, one of which was to allow Petro-Canada at that time to take out exploration agreements covering up to 25 per cent of the available acreage in the frontier regions.

**The Chairman:** Petro-Canada was to do this only in relation to what was available and not where there were any outstanding rights on other lands?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman, that is quite correct; only where there were open Crown reserve lands. That was one of the preferential rights accorded to Petro-Canada to allow it to catch up to the industry, which had already been there for many years.

**Senator Hastings:** Under the same terms and conditions as had existed under other permits?

[Traduction]

bie-Britannique, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Les titulaires des intérêts sur ces deux champs de production ont pu, lorsqu'ils ont converti leurs permis en concessions, récupérer le reste de la superficie de couloir cédée à la Couronne, en versant des redevances supplémentaires. Si l'on fait la moyenne entre les redevances d'origine et les redevances supplémentaires, on obtient, je crois une moyenne d'environ 12 p. 100 sur l'ensemble, ou peut-être de 13 p. 100. C'est en tout cas un chiffre de cet ordre.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne comprends pas la distinction. Vous avez dit qu'à l'origine, il était possible de récupérer la superficie de couloir en versant des redevances supplémentaires. Vous dites maintenant que, depuis la révocation de l'ordonnance sur les terres, il est encore possible de le faire.

**M. Crosby:** Non. Il est impossible depuis le 15 avril 1970 d'obtenir des concessions en versant des redevances supplémentaires. C'est ainsi que le gouvernement a indiqué à l'industrie qu'il y aurait des changements et qu'un nouveau régime serait instauré. C'est pourquoi la révocation de l'ordonnance 1-1961 constitue en quelque sorte un point tournant.

Le projet de loi vise un certain nombre d'objectifs, qui pourraient, je suppose, être exposés de diverses façons. L'un de ces objectifs est, bien sûr, de continuer à favoriser, et d'accroître si possible, l'exploration du pétrole et du gaz, afin d'atteindre une plus grande sécurité dans le domaine des approvisionnements en énergie au Canada.

Les législateurs désiraient également fournir un moyen d'accorder un traitement préférentiel à la nouvelle compagnie pétrolière de la Couronne, Petro-Canada, afin de l'aider à rattraper les sociétés qui existent déjà dans ce secteur, depuis de nombreuses années, et par conséquent, à s'engager dans l'exploitation du pétrole et du gaz dans les régions frontalières isolées.

**Le sénateur Buckwold:** Puis-je poser une question à ce sujet? Vous avez parlé de traitement préférentiel à Petro-Canada. Dois-je comprendre que Petro-Canada reçoit un traitement différent de celui qu'on réserve aux compagnies pétrolières qui avaient des concessions jusque-là?

**M. Crosby:** Les règlements ont été modifiés en août 1977, et l'une des modifications est précisément le traitement préférentiel accordé à Petro-Canada. Il y avait trois façons de le lui accorder, notamment lui permettre de conclure des accords d'exploration couvrant jusqu'à 25 p. 100 de la superficie disponible dans les régions isolées.

**Le président:** Petro-Canada ne devait faire d'exploration que sur les terres disponibles, et non sur celles où des droits étaient encore en vigueur?

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président, c'est exact, seulement sur les réserves de la Couronne. C'était là un des privilèges accordés à Petro-Canada, pour lui permettre de rattraper les sociétés déjà sur place depuis de longues années.

**Le sénateur Hastings:** Aux mêmes conditions que celles des autres permis?



*[Text]*

**Dr. Crosby:** At the same time, another new element was introduced, the negotiation of exploration agreements. This was in anticipation of the new regime that is now before us in Bill C-48. The difference between exploration agreements and permits as they existed prior to 1977 is that the terms and conditions of the latter,—the permits, the acreages, the work requirements per year, etc.—were set out in detail in the regulations. The exploration agreements, on the other hand, can vary as to acreage within reasonable limits, and a work program is negotiated so as to specifically lead to the drilling of wells. Exploration agreements do not merely meet monetary requirements but are designed to specifically lead to the drilling of wells, which is the only way oil and gas can be found. That is the purpose of an exploration agreement: to bring things up to and including the drilling stage. Thus, when the acreage was taken out by Petro-Canada, it had to negotiate with the governmental authorities as to suitable exploration programs for that acreage.

**Senator Cook:** How much time was Petro-Canada given to pick up the 25 per cent?

**Dr. Crosby:** Petro-Canada had one year, from August of 1977 to August of 1978, to make their selection.

**Senator Buckwold:** How much did they pick up?

**Dr. Crosby:** They did not take out, by any means, 25 per cent. They did take out some millions of acres, but not the entire 25 per cent available.

**Senator Buckwold:** At that point, then, that 25 per cent allocation disappeared?

**Dr. Crosby:** Yes. If the selection had not been made by the time the one-year period had elapsed, which was August, 1978, no further selection could be made.

There was another preferential right granted, the right to take, under a negotiated exploration agreement, 25 per cent of any acreage that was surrendered by those holding acreage at the time. If some landholder, some rights-holder, were to surrender X number of acres, Petro-Canada could negotiate exploration agreements covering 25 per cent of those acres. In that case, the selection in each instance had to be made within one year of the date of surrender of the acreage. That right is still in the regulations and will be until the proposed act is passed.

**Senator Buckwold:** In coming to the exploration agreements, does Petro-Canada have to meet the same environmental arrangements and conditions as did any of the other companies that were looking for an exploration agreement, or does that come into consideration later when dealing with drilling permits?

**Dr. Crosby:** Petro-Canada has to do exactly what any other party has to do. The only preferential element is that it was a direct issuance rather than by way of public call for tenders.

*[Traduction]*

**M. Crosby:** Une autre modification a été apportée à cette époque: la négociation des accords d'exploration, en prévision du nouveau régime qui nous est maintenant soumis dans le bill C-48. La différence avec les accords et les permis d'exploration antérieurs à 1977, c'est que les conditions de ceux-ci, par exemple, en termes de permis, de superficie, et d'exigences annuelles de travail par année, étaient exposées en détail dans les règlements. Les accords d'exploration, par contre, peuvent porter sur à peu près n'importe quelle superficie, dans des limites raisonnables, et le plan des travaux y est négocié afin que ceux-ci mènent précisément au forage de puits. Les accords d'exploration ne doivent pas répondre seulement à des exigences monétaires, mais sont censés aboutir précisément au forage de puits, ce qui est la seule façon de trouver du pétrole et du gaz. C'est là l'objet de tout accord d'exploration: faire avancer les choses jusqu'au forage. Par conséquent, lorsque la société Petro-Canada a récupéré certaines terres, elle a dû négocier avec les autorités gouvernementales des programmes propres à l'exploration de cette superficie.

**Le sénateur Cook:** Combien de temps Petro-Canada a-t-elle eu pour récupérer ces 25 p. 100?

**M. Crosby:** Un an, d'août 77 à août 78.

**Le sénateur Buckwold:** Combien de terres la société a-t-elle choisies?

**M. Crosby:** Elle n'en a pas pris 25 p. 100, c'en est loin; elle a récupéré quelques millions d'acres, mais pas les 25 p. 100 au complet.

**Le sénateur Buckwold:** Ce 25 p. 100 s'est donc alors évanoui?

**M. Crosby:** Oui. La sélection devait être faite avant la fin du délai, soit août 1978.

Un autre privilège a aussi été accordé à Petro-Canada: le droit de s'assurer des droits, en vertu d'un accord d'exploration négocié, sur 25 p. 100 de toute superficie cédée alors par une société titulaire de droits sur ces terres. Si un propriétaire ou un titulaire de droits venait à céder un certain nombre d'acres, Petro-Canada pouvait négocier des accords d'exploration en couvrant 25 p. 100. Dans ce cas, chaque choix devrait se faire dans l'année qui suivait la cession de la superficie. Ce droit figure encore dans les règlements et y restera jusqu'à ce que le projet de loi soit adopté.

**Le sénateur Buckwold:** Lorsqu'elle conclut des accords d'exploration, la société Petro-Canada est-elle assujettie, quant à l'environnement, aux mêmes dispositions et conditions que celles qui ont été imposées aux autres compagnies qui essayaient d'obtenir un accord d'exploration, ou si cela entre en ligne de compte plus tard, lorsqu'il est question de permis de forage?

**M. Crosby:** Petro-Canada doit se conformer strictement, comme toute autre société. La seule différence, c'est que les permis lui ont été accordés directement, plutôt que par appel d'offres.

[Text]

**Senator Buckwold:** Does an exploration permit carry with it environmental conditions?

**Dr. Crosby:** Yes, environmental studies are necessary under the terms of issuance of exploration permits.

**Senator Buckwold:** How could Petro-Canada have done all of that in one year when it seems to me that some private oil companies have said that it takes literally years to go through the environmental process?

**Dr. Crosby:** The one-year period, sir, was simply for Petro-Canada to make the selection. The exploration agreements are negotiated for various terms of time, depending upon the circumstances. If an exploration agreement, for example, were in a very hostile area, it is possible that one could conceive of the term being five years, perhaps even eight years, although we have never issued one yet for such an extensive period of time. Normally speaking, we try to issue exploration agreements for three or four years. Therefore, the period of time, the term, depends in large part upon the difficulty of the environment, the location, the geographic conditions, the geologic promise of the area, how prospective it appears, and so on. Some areas do not look too good; other areas look very good geologically.

The third preferential right—and this is the one that primarily led to the Crown share as it now is expressed in Bill C-48—was the right extended to Petro-Canada to take up a 25 per cent interest in acreage where a rights-holder's lands had terminated, had reached the end of the period, and an extension was negotiated. In the case of the offshore, for example, where the term of permits was 12 years, at the end of 12 years the party holding that acreage could enter into negotiations with the minister for an extension, that is a further period of time. Under section 40 of the regulations as they were promulgated in 1961, the terms and conditions of that extension could be such as the minister found satisfactory. When the regulations were amended in 1977, the third element referred to was that Petro-Canada could have an interest of up to 25 per cent in such renegotiated acreage, the amount depending upon the Canadian ownership rate of the parties holding the lands. If the Canadian ownership rate of those parties was between 25 and 35 per cent, Petro-Canada could take up a 10 per cent interest in the acreage. If the Canadian ownership rate was greater than 35 per cent, Petro-Canada could not take up any interest. If the Canadian ownership rate was less than 25 per cent, Petro-Canada could take up 10 per cent interest plus one per cent for each percentage point that the Canadian ownership rate of the rights-holder was below 25 per cent.

**Senator Buckwold:** Was Petro-Canada expected to make any compensation for exploration funds that had been expended?

**Dr. Crosby:** There was no obligation on Petro-Canada for past expenditures. However, this was a working interest from the outset and, as soon as taken of course Petro-Canada paid its way in relation to its percentage interest.

**Senator Buckwold:** From that period on?

**Dr. Crosby:** From that period on.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Le permis d'exploration est-il assorti de conditions relatives à l'écologie?

**M. Crosby:** Oui, des études de l'environnement sont prescrites pour l'obtention d'un permis d'exploration.

**Le sénateur Buckwold:** Comment Petro-Canada aurait-elle pu faire en un an, toute cette étude de l'environnement, alors que certaines compagnies pétrolières privées ont affirmé, il me semble, qu'il faut des années?

**M. Crosby:** Le délai d'un an portait seulement sur le choix. Les accords d'exploration sont négociés pour diverses périodes, selon les circonstances. Par exemple, dans le cas d'exploration dans un secteur très difficile, il serait possible de conclure un accord pour cinq, peut-être huit ans, même si nous n'en avons jamais encore établi pour des périodes aussi longues. Normalement, nous tentons de conclure des accords d'exploration de trois ou quatre ans. Le délai dépend donc, dans une large mesure, des difficultés que pose l'environnement, de l'emplacement, des conditions géographiques, du potentiel géologique du secteur, des chances de succès et ainsi de suite. Certains secteurs ne semblent pas très prometteurs, tandis que d'autres semblent très intéressants du point de vue géologique.

Le troisième privilège (celui qui a mené tout d'abord à la part de la Couronne telle qu'elle est exposée dans le bill C-48) était le droit alloué à Petro-Canada de s'assurer 25 p. 100 des droits sur les terres dont la concession à un autre titulaire est échue, lorsque la période initiale est terminée et qu'une prorogation est négociée. Par exemple, dans le cas des ressources au large pour lesquelles les permis étaient de douze ans, la société titulaire des droits sur la superficie visée pouvait, après ce temps, négocier une extension avec le Ministre. En vertu de l'article 40 des règlements promulgués en 1961, les conditions de cette extension étaient laissées à la discrétion du Ministre. Lorsque les règlements ont été modifiés en 1977, le troisième élément invoqué était que Petro-Canada pouvait s'assurer jusqu'à 25 p. 100 des droits sur les terres faisant l'objet de négociations, la proportion dépendant du taux de participation canadienne dans les entreprises titulaires des droits sur les terres. Si ce taux variait entre 25 et 35 p. 100, Petro-Canada pouvait prendre 10 p. 100 des droits sur les terres, mais s'il était supérieur à 35 p. 100, Petro-Canada ne pouvait alors s'assurer aucun droit. Si le taux de participation canadienne était inférieur à 25 p. 100, Petro-Canada pourrait prendre un intérêt de 10 p. 100, plus 1 p. 100 pour chaque point de pourcentage manquant au taux de propriété canadienne des titulaires de droits, jusqu'à concurrence de 25 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** S'attendait-on à ce que Petro-Canada offre des compensations pour les frais de prospection qui avaient été engagés?

**M. Crosby:** Petro-Canada ne s'est engagé à rien concernant les dépenses déjà effectuées. Toutefois, au départ, il s'agissait d'un intérêt actif et, une fois acquis, évidemment, Petro-Canada a versé un certain montant en rapport avec sa propre participation.

**Le sénateur Buckwold:** Depuis lors?

**M. Crosby:** Oui.



[Text]

**Senator Cook:** When did that right expire?

**Dr. Crosby:** That right is in existence today.

**Senator Cook:** Yes, but when will it expire in individual cases?

**Dr. Crosby:** It will expire when the proposed act is passed. All of these preferential rights expire when proposed the act is passed, and they are replaced, in effect, by the 25 per cent crown share.

**Senator Cook:** Is the 25 per cent crown share automatic?

**Dr. Crosby:** Yes, as of the day of proclamation of this act, represented by Bill C-48, there will be reserved unto Her Majesty a 25 per cent interest on all lands in the frontier regions.

**Senator Cook:** Whether those lands are under rights or not?

**Dr. Crosby:** Correct, sir.

**Senator Cook:** This is done without compensation?

**Dr. Crosby:** That is correct, sir.

**Senator Barrow:** This is not in addition to what they already have?

**Dr. Crosby:** This is the Crown we are speaking of, Her Majesty, who of course owns the rights in the first place. It is being reserved unto Her Majesty.

“Without compensation” was mentioned. I am sure that you are already familiar with the reasons applying to that aspect. I imagine you are also familiar with the changes that have been made to Bill C-48 during its discussion in the House of Commons Standing Committee on National Resources and Public Works. One of those changes now incorporated in the bill as reported out of that standing committee is a provision by which people will be compensated by what are considered as *ex gratia* payments, in those cases where lands do come to production. I thought perhaps that was one aspect we would get into as we went through the proposed act.

So there is now a form of compensation out of production in respect of the Crown share in Bill C-48.

**The Chairman:** What clause is that?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, that is clause 29 on pages 16 and 17.

**Senator Cook:** Do I understand that the rights given to or retained by the Crown, the 25 per cent, are in addition to or are apart from any rights Petro-Canada has?

**Dr. Crosby:** That is correct, sir.

**The Chairman:** On the question of rights, as I understood Dr. Crosby, all preferential rights were to terminate when this bill became law. Is that correct?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I did not mean that any rights issued were wiped out or obliterated. I meant that the regulatory preferential provisions would not continue into the future, past the date of proclamation of the act.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Quand ce droit a-t-il pris fin?

**M. Crosby:** Ce droit existe toujours aujourd'hui.

**Le sénateur Cook:** Oui, mais quand prendra-t-il fin dans les cas particuliers?

**M. Crosby:** Il prendra fin lorsque le projet de loi sera adoptée. Tous ces privilèges prendront fin lorsque le projet de loi sera adopté et seront remplacés, de fait, par la part de 25 p. 100 acquis par la Couronne.

**Le sénateur Cook:** La part de 25 p. 100 de la Couronne est-elle automatique?

**M. Crosby:** Oui, dès la promulgation de cette loi, c'est-à-dire le Bill C-48, il est dévolu à Sa Majesté une part de 25 p. 100 dans les droits prévus à l'égard de toutes les terres des régions frontalières.

**Le sénateur Cook:** Qu'il existe des droits sur ces terres ou non?

**M. Crosby:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Et tout cela est fait sans compensation?

**M. Crosby:** C'est exact, monsieur.

**Le sénateur Barrow:** Cela ne vient-il pas s'ajouter aux droits qui existent déjà?

**M. Crosby:** Nous parlons de la Couronne, c'est-à-dire de Sa Majesté, qui possède évidemment ces droits du premier chef. On les lui réserve.

Nous avons dit «sans compensation». Je suis persuadé que vous connaissez déjà les raisons de cet état de choses. Je suppose également que vous connaissez les modifications qui ont été apportées au Bill C-48 lorsqu'il a été étudié par le Comité permanent de la Chambre des communes sur les ressources nationales et les travaux publics. Une de ces modifications qui est maintenant incorporée dans le bill tel que le Comité permanent en a fait rapport, est une disposition en vertu de laquelle une compensation sera offerte sous forme de paiements à titre gracieux dans les cas où ces terres commenceront à produire. J'ai pensé peut être que c'était-là un aspect que l'on pourrait étudier un peu plus tard.

Il existe donc une forme de compensation tirée de la production obtenue de la part qui iront à la Couronne dans le bill C-48.

**Le président:** De quel article s'agit-il?

**M. Crosby:** Monsieur le président, c'est l'article 29 que l'on retrouve aux pages 16 et 17.

**Le sénateur Cook:** Les droits accordés à la Couronne, ou ceux qu'elle conserve, soit 25 p. 100, sont en sus ou à part des droits que possède Petro-Canada?

**M. Crosby:** C'est exact, monsieur.

**Le président:** En ce qui a trait aux droits, si j'ai bien compris M. Crosby, tous les privilèges prendront fin lorsque le présent bill deviendra loi. Est-ce exact?

**M. Crosby:** Monsieur le président, je n'ai pas voulu dire que tous les droits accordés seront complètement effacés ou abolir. J'ai voulu dire que les dispositions préférentielles de réglementation prendraient fin à la promulgation de la loi.



[Text]

**The Chairman:** Well, what does that mean?

**Dr. Crosby:** That means, sir, that, if Petro-Canada has already acquired an interest under the regulations by way of one of these preferential rights, that will stand. But it will be subject to the Crown share just as would any other right.

If, for example, Petro-Canada has acquired a 25 per cent interest in some acreage, regardless of how obtained, that 25 per cent interest must move over just as would any other interest to make room for the Crown share.

**Mr. Gillespie:** Do I understand that you put together what Petro-Canada has now and add to that the 25 per cent interest that the Crown would acquire under Bill C-48 and arrive at something greater than 25 per cent.

**Dr. Crosby:** In a case where Petro-Canada has a 25 per cent interest now, that would move over.

**Senator Godfrey:** What do you mean by "move over?" I don't follow that lingo. I am sorry.

**Dr. Crosby:** I am sorry, sir. That is my fault.

Anybody who has an interest as of today, an existing interest, will have that interest reduced upon proclamation of this act so as to make room for the 25 per cent crown share. If a party has 100 per cent interest in a particular parcel of land, that will then become 75 per cent so as to make room for the 25 per cent crown share.

**Senator Cook:** That means that the Crown would have 25 per cent and Petro-Canada would have 25 per cent of 75 per cent.

**Dr. Crosby:** Which is 25 per cent minus  $6\frac{1}{4}$  per cent, because you have to move over  $6\frac{1}{4}$  per cent to make room for the Crown share.

**Senator Cook:** All right. It is 25 per cent of 75 per cent. In other words, the Crown and Petro-Canada between them would have

**Senator Molson:** Forty-four per cent.

**Senator Cook:** Yes, 44 per cent. Right?

**Dr. Crosby:** I believe it is  $43\frac{3}{4}$  per cent, but it is close to 44 per cent.

**Senator Molson:** Well, I will not hold you to the quarter per cent on that one.

**Dr. Crosby:** I am not quite sure how you wish to proceed from here, Mr. Chairman.

**Senator Cook:** If I may, I will ask one other question on that before you proceed. How much compensation, if any, would accrue to the private owner who had that licence or right first? He would get nothing in respect of the Crown's 25 per cent, would he?

**Dr. Crosby:** Well, sir, there is an incentives program, the Petroleum Incentives Program, PIPS, which I am sure everybody here has heard of. Under that program every operator in the frontier regions will receive a 25 per cent incentive grant in respect of all exploration expenses. That, in effect, is equivalent

[Traduction]

**Le président:** Que veut-on dire par là?

**M. Crosby:** Cela veut dire, monsieur le président, que si Petro-Canada a déjà acquis un intérêt aux termes des règlements en se servant d'un de ces privilèges, il sera maintenu. Mais il sera assujéti à la part de la Couronne comme tout autre droit.

Si, par exemple, Petro-Canada avait acquis, peu importe comment, un intérêt de 25 p. 100 d'une certaine superficie de terre ce 25 p. 100 doit, tout comme n'importe quel autre intérêt, faire place à la part de la Couronne.

**M. Gillespie:** Donc, vous mettez ensemble ce que Petro-Canada a conservé et cette part de 25 p. 100 que la Couronne acquiert aux termes du Bill C-48 et arrivez à un chiffre supérieur à 25 p. 100.

**M. Crosby:** Dans un cas où Pétro-Canada a déjà une part de 25 p. 100 cela déplacerait...

**Le sénateur Godfrey:** Que voulez-vous dire quand vous parlez de «déplacer?» Je ne comprends pas votre vocabulaire. Je suis désolé.

**M. Crosby:** Je suis navré, monsieur. C'est ma faute.

Quiconque détient une part aujourd'hui, la verra diminuer lors de la promulgation de cette loi pour faire place à la part de 25 p. 100 de la Couronne. Si quelqu'un possède à 100 p. 100 une terre quelconque, sa part baissera à 75 p. 100 afin de tenir compte de la part de 25 p. 100 de la Couronne.

**Le sénateur Cook:** Cela veut dire que la Couronne aurait 25 p. 100 et Pétro-Canada 25 p. 100 de 75 p. 100.

**M. Crosby:** Ce qui représente 25 p. 100 moins  $6\frac{1}{4}$  p. 100, parce que vous devez réduire de  $6\frac{1}{4}$  p. 100 pour faire place à la part de la Couronne.

**Le sénateur Cook:** D'accord. Il s'agit de 25 p. 100 de 75 p. 100. En d'autres termes, la part de la Couronne et celle de Pétro-Canada seraient ensemble de...

**Le sénateur Molson:** 44 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Qui, 44 p. 100. Est-ce exact?

**M. Crosby:** Je crois que c'est  $43\frac{3}{4}$  p. 100, mais 44 p. 100 donne une bonne idée.

**Le sénateur Molson:** Bien, nous ne sommes pas à un quart pour cent près.

**M. Crosby:** Je ne sais pas vraiment ce que vous voulez faire maintenant, monsieur le président.

**Le sénateur Cook:** J'aimerais poser une autre question avant de continuer. Quelle sorte de compensation, s'il en est, le propriétaire privé qui détenait cette licence ou ce droit en premier, obtiendrait-il? Il n'obtiendrait rien au regard de la part de 25 p. 100 de la Couronne, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Il existe un programme d'encouragement, le programme d'encouragements pétroliers, le PEP, dont vous avez tous entendu parler j'en suis certain. Aux termes de ce programme, chaque exploitant des régions frontalières recevra une subvention incitative de 25 p. 100 pour toutes ses dépenses

[Text]

lent to the Crown's 25 per cent share. In effect, the crown share is really, one might say, in a working interest mode through that incentive grant. That incentive grant does not depend upon the Canadian ownership rate of the parties involved. That is a straight grant.

When we use the word "grant", we use it meaningfully in that these are not tax credits to be used against taxable income but are actual payments made in respect of expenditures that are incurred by those operating in the frontier regions.

**The Chairman:** At any rate, those payments are not taxable.

**Dr. Crosby:** I don't believe I could answer simply "no" to that, Mr. Chairman. I believe that what we should do is bring in an expert on the PIPS to talk to you about that program.

I should mention, however, that those incentives begin as of expenditures incurred after January 1 of this year. The *ex gratia* payments I referred to are in respect of expenditures made in the past, prior to January 1 of this year. So the *ex gratia* payments abut against the 25 per cent crown share incentive grant, if you wish.

**Senator Molson:** The 25 per cent incentive grant is a continuing, annual reimbursement for expenditures incurred in exploration.

**Dr. Crosby:** Yes, sir.

**Senator Molson:** There is no time limit on that?

**Dr. Crosby:** There is no time limit to my knowledge.

**Senator Cook:** What is a ball park figure for the 25 per cent *ex gratia* payments which will have been made in respect of work done up to now, when the act comes into force?

**Dr. Crosby:** As is the case commonly in the oil and gas business, the *ex gratia* payments will be made out of production, which is common for carried interests.

**Senator Cook:** You mean out of their own production?

**Dr. Crosby:** The crown share of production from the lands involved. So it would depend entirely upon the productivity of the lands involved as to the amount of actual moneys involved.

**The Chairman:** Dr. Crosby, to be entitled to receive one of these grants, would the recipient of the grant have to be in production rather than simply in the stage of exploration?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, if you are referring to a PIPS grant, one does not have to be in production. In fact, they are to encourage exploration. It is exploration dollars that will be refunded to the extent of 25 per cent. In effect, that is what the grant is.

**Senator Cook:** Out of their own money.

**Dr. Crosby:** Sir, we are speaking about two different things. The PIPS grants are payments from the Government of Canada to people carrying out exploration on frontier lands.

[Traduction]

de prospection. De fait, cela équivaut à la part de 25 p. 100 de la Couronne. Ainsi, la part de la Couronne représente vraiment, pourrait-on dire, un intérêt actif qui se manifeste par cette subvention d'encouragement. Cet encouragement ne dépend pas du taux de participation canadienne des parties intéressés. C'est un encouragement direct.

Lorsque nous employons le mot «subvention», nous voulons dire qu'il ne s'agit pas de dégrèvements fiscaux dont on peut se servir pour un revenu imposable, mais plutôt de paiements effectués pour des dépenses engagées par les exploitants des régions frontalières.

**Le président:** De toute façon, ces paiements ne sont pas imposables.

**M. Crosby:** Je ne pourrais pas répondre par un non catégorique à cette question, monsieur le président. Je crois que nous devrions demander à un expert du PEP de vous en parler.

Je voudrais dire, toutefois, que ces encouragements ne s'appliquent qu'aux frais engagés après le 1<sup>er</sup> janvier cette année. Les paiements à titre gracieux dont j'ai parlé concernent les frais engagés avant le 1<sup>er</sup> janvier de cette année. Ainsi ces paiements viennent s'ajouter, si l'on veut, à la subvention consentie pour la part de 25p. 100 revenant à la Couronne.

**Le sénateur Molson:** L'encouragement de 25p. 100 est un remboursement annuel renouvelable des frais de prospection.

**M. Crosby:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Il n'y a pas de date limite?

**M. Crosby:** Pas à ma connaissance.

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous me dire ce que représentent approximativement les paiements à titre gracieux de 25p. 100, qui auront été accordés pour des travaux déjà effectués, lorsque la loi entrera en vigueur?

**M. Crosby:** Comme c'est normalement le cas dans l'industrie pétrolière et l'industrie gazière, les paiements à titre gracieux seront faits à partir de la production obtenue, ce qui est habituel lorsqu'il y a maintien des droits.

**Le sénateur Cook:** A partir de la production des intéressés?

**M. Crosby:** La part de production des terres qui revient à la Couronne. Les montants dépendraient donc entièrement de la productivité de ces terres.

**Le président:** Monsieur Crosby, pour être admissible à une de ces subventions, le bénéficiaire devrait-il en être à l'étape de la production ou simplement à l'étape de la prospection?

**M. Crosby:** Monsieur le président, si vous parlez des subventions prévues au PEP, on n'a pas besoin d'être rendu à l'étape de la production. De fait, ces encouragements visent à stimuler la prospection. Ce sont des dépenses de prospection qui seront remboursées jusqu'à concurrence de 25p. 100. C'est là le but visé par la subvention.

**Le sénateur Cook:** De leur propre argent.

**M. Crosby:** Monsieur, nous parlons de deux choses différentes. Les sbventions du PEP sont des paiements effectués par le



[Text]

**Senator Buckwold:** That is regardless of ownership?

**Dr. Crosby:** That is regardless of degree of ownership, yes. As you know, if the Canadian ownership of a party is high enough, then he would get 80 per cent back on his exploration dollar, not just 25 per cent. But everybody gets 25 per cent. That is why it is commonly termed the "crown share incentive grant."

**Senator Cook:** If there is a dry hole, where does that 25 per cent come from? I am sorry if I am confused, because I am.

**Senator Molson:** You are in good company.

**Dr. Crosby:** This is a very complex bill, and if it were not for the fact that I more or less grew up with it, I would be very confused myself. The *ex gratia* payments to which I have referred are only in respect of expenditures incurred prior to January 1, 1981.

**The Chairman:** In exploration?

**Dr. Crosby:** Yes, and development.

**Senator Molson:** Then you said that they were paid out of production.

**Dr. Crosby:** Yes, that is correct.

**Senator Molson:** Then if there is no production, there is no payment?

**Mr. Gillespie:** I don't understand.

**Dr. Crosby:** Perhaps I have not made it clear enough, and I thank you for pointing out an aspect which I may not have mentioned. When I say "out of production" I mean out of the production that is attributable to the crown share.

**Senator Molson:** Therefore, no production, no money?

**The Chairman:** My question was with respect to the recipient of the grant.

**Mr. Gillespie:** So, if there is no production, there is no grant?

**Dr. Crosby:** Not for expenditures incurred prior to January 1, 1981.

**Senator Buckwold:** But they still get the 25 per cent after January 1?

**Dr. Crosby:** Yes, the PIPS grants.

**Senator Buckwold:** But that has nothing to do with production or anything else?

**Dr. Crosby:** No, it does not. Mr. Chairman, I am sorry for the confusion.

**Senator Hastings:** So, in effect, Dr. Crosby, in consideration of the Crown acquiring the 25 per cent working interest in lands prior to January 1, 1981, the Crown will pay 25 per cent of the exploration costs with respect to that production?

**Senator McIlraith:** Up to that date.

**The Chairman:** But, 25 per cent of what exploration costs—costs that go back to the beginning of the exploration period?

[Traduction]

gouvernement du Canada aux prospecteurs des régions frontalières.

**Le sénateur Buckwold:** Peu importe la part de propriété?

**M. Crosby:** Peu importe leur part de propriété, c'est exact. Comme vous savez, si la part de propriété est assez élevée, l'intéressé obtiendrait en retour 80 p. 100 de ses dépenses de prospection et non pas seulement 25 p. 100. Mais tout le monde reçoit 25 p. 100. C'est pourquoi cette subvention est appelée encouragement relatif à la part de la Couronne.

**Le sénateur Cook:** Et si un puits ne produit rien, d'où viendra ce 25 p. 100? Je suis désolé, mais je ne comprends pas très bien. Tout cela n'est pas très clair.

**Le sénateur Molson:** Vous n'êtes pas le seul.

**M. Crosby:** Ce bill est très compliqué; je comprend la teneur du bill parce que j'en ai suivi le cheminement depuis le tout début; sinon je serait perdu, moi aussi. Les paiements à titre gracieux dont j'ai parlé ne touchent que les frais engagés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1981.

**Le président:** Pour la prospection?

**M. Crosby:** Oui, la prospection et la mise en exploitation.

**Le sénateur Molson:** Vous avez dit que les intéressés étaient payés à partir du revenu tiré de la production.

**M. Crosby:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Donc, s'il n'y a pas de production, il n'y a pas de paiement?

**M. Gillespie:** Je ne comprends pas.

**M. Crosby:** Je n'ai peut-être pas été assez précis; je tiens à vous remercier d'avoir signalé un aspect dont j'aurais peut-être oublié. Lorsque je dis «tiré de la production», je veux dire tiré de la production attribuable à la part de la Couronne.

**Le sénateur Molson:** Donc, pas de production, par d'argent?

**Le président:** Ma question portait sur le bénéficiaire de la subvention.

**M. Gillespie:** Donc, s'il n'y a pas de production, il n'y a pas de subvention.

**M. Crosby:** Pas pour les frais engagés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1981.

**Le sénateur Buckwold:** Mais les prospecteurs obtiennent toujours ce 25 p. 100 après le 1<sup>er</sup> janvier?

**M. Crosby:** C'est exact, les subventions du PEP.

**Le sénateur Buckwold:** Mais cela n'a rien à voir avec la production ou quelque chose du genre?

**M. Crosby:** Non, vous avez raison. Monsieur le président, je suis désolé de cette méprise.

**Le sénateur Hastings:** Donc, de fait, M. Crosby, si la Couronne acquiert un intérêt actif dans des terres avant le 1<sup>er</sup> janvier 1981, la Couronne paiera 25 p. 100 des frais de prospection relatifs à cette production?

**Le sénateur McIlraith:** Jusqu'à ce moment-là.

**Le président:** De quels frais de prospection s'agit-il? De ceux qui remontent au début de la période de prospection?



[Text]

**Senator Buckwold:** In that particular lease.

**Senator Cook:** Or in respect of dry holes.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, let me put it this way; if an expenditure were incurred in 1965 in respect of the discovery of what has now turned out to be, for example, the Parson's Lake field in the Northwest Territories, then that would be allowed as an expense and it would be repaid out of the Crown share of production when that field comes on production.

**Senator Buckwold:** To put the question in a slightly different fashion, if, for example, a private company held leases on .5 million acres of land which they explored in various areas with little success until something was found in one little corner of that area, would the *ex gratia* payments cover the entire area explored or just the expenses attributable to that particular small field which they may have found?

**Dr. Crosby:** The payments would include all the seismic expenditures and drilling expenditures which could be shown to have been of significance in the discovery of that field.

**The Chairman:** Even if the only effect of those expenditures were to eliminate further exploration in part of that area?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I don't think I can go that far. The rules that apply to eligible expenditures for the *ex gratia* payments are exactly the same rules that apply to the Progressive Incremental Royalty. The purpose is that the same rules that apply to one apply to the other. So, in effect, there is a ring fence within which the expenditures qualify.

**Senator Cook:** But is 100 per cent of the amount spent on exploration repaid out of the government's 25 per cent?

**Dr. Crosby:** It would actually be more than 100 per cent of the 25 per cent attributable to the crown share.

**Senator Cook:** I know that, but is it 100 per cent of the amount spent on exploration?

**Dr. Crosby:** It would be 25 per cent of the costs grossed up at 15 per cent a year from the date the expenditure is made until the end of 1980, actually, at 1.25 per cent per month.

**Senator Buckwold:** Is it grossed up to cover interest charges and carrying charges?

**Dr. Crosby:** It is grossed up in the interests of maintaining a real value of the dollar.

**Senator Barrow:** To cover inflation?

**Dr. Crosby:** And on December 31, 1980, that amount would be multiplied by 250 per cent so that there would still be a real dollar value well into the 1980s. So even if production did not come on until the latter part of the 1980s, there would still be a real dollar value.

**Senator Buckwold:** Dr. Crosby, would you not say there is a fairly gray area as to what would qualify—for example, exploration *ex gratia* payments—as an expenditure in areas that are perhaps quite remote from the field discovered?

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Pour cette concession particulière.

**Le sénateur Cook:** Ou en ce qui a trait aux puits improductifs.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je vais vous expliquer les choses d'une autre façon; si des frais avaient été engagés en 1965 pour la découverte de ce qui est devenu ensuite le champ de Parson's Lake dans les Territoires du Nord-Ouest, ces frais constitueraient une dépense admissible et on les rembourserait en se servant de la part de production revenant à la Couronne lorsque ce champ sera productif.

**Le sénateur Buckwold:** Je vais vous poser la question d'une façon un peu différente; prenons l'exemple d'une compagnie privée qui avait une concession de 500 mille acres de terres dont elle explorait divers secteurs avec peu de succès jusqu'à ce qu'elle ait découvert enfin un gisement dans un petit coin de cette concession; les paiements à titre gracieux toucheraient-ils tout le terrain prospecté ou seulement les dépenses attribuables à ce petit gisement?

**M. Crosby:** Les paiements incluraient tous les coûts des études sismiques et les frais de forage qui auraient contribué de façon appréciable à la découverte de ce champ.

**Le président:** Même si ces dépenses avaient eu pour effet d'éliminer toute autre prospection dans ce secteur?

**M. Crosby:** Monsieur le président, je n'irais pas si loin. Les règlements qui s'appliquent aux dépenses admissibles pour les paiements à titre gracieux sont exactement les mêmes que ceux qui s'appliquent aux redevances progressives. Les règlements qui s'appliquent aux unes s'appliquent également aux autres. Donc, de fait, il y a des critères à respecter concernant l'admissibilité des dépenses.

**Le sénateur Cook:** Mais tout le montant utilisé pour l'exploration est-il remboursé en se servant du 25 p. 100 qui revient au gouvernement?

**M. Crosby:** En réalité, c'est plus que la totalité de la part de 25 p. 100 qui revient à la Couronne.

**Le sénateur Cook:** Je le sais, mais s'agit-il du montant total consacré à la prospection?

**M. Crosby:** Ça serait 25 p. 100 des coûts majorés de 15 p. 100 par année à partir de la date où les dépenses sont engagées et jusqu'à la fin de 1980, soit 1,25 p. 100 par mois.

**Le sénateur Buckwold:** Ce chiffre est-il majoré pour compenser l'intérêt et les frais d'administration?

**M. Crosby:** Il est majoré pour maintenir une valeur constante du dollar.

**Le sénateur Barrow:** Pour compenser l'inflation?

**M. Crosby:** Le 31 décembre 1980, ce montant serait multiplié par 250 p. 100 et la valeur réelle du dollar serait ainsi maintenue pendant les années 80. Donc, même si l'on n'obtient aucune production avant la fin de cette décennie, la pleine valeur du dollar sera maintenue.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur Crosby, ne diriez-vous pas qu'il y a quelque chose d'assez imprécis en ce qui touche les dépenses admissibles, par exemple, les paiements à titre gra-

[Text]

**Dr. Crosby:** One might consider it that way, particularly since this is such a new policy. However, the same rules will apply in determining the eligibility of these expenditures that apply in the case of calculations for the Progressive Incremental Royalty which, as I recall, is clause 41 of this bill and which covers some five pages of great detail. This clause entailed approximately two years of detailed discussions with the industry and thus gave rise to a pretty clear understanding as to what these expenditures would be. So, by utilizing the same rules, the industry has a clear idea of what will be eligible and what will not be eligible. We have had talks with various companies since this new policy was introduced. As you may recall, it was announced by the minister on May 14, so it is relatively new. I do not believe that there is a great deal of confusion as to what is involved here.

**Senator Buckwold:** Let us go to the Progressive Incremental Royalty and the five pages of detail. This royalty comes into effect after the Crown takes its 25 per cent interest. At that point the Crown becomes a shareholder in the land, perhaps up to 25 per cent and perhaps more, is that correct?

**Dr. Crosby:** The Progressive Incremental Royalty is a profit-sharing scheme.

**Senator Buckwold:** But we are starting to talk about the costs of exploration and of bringing those lands into production. Will these costs not be share on the 25 per cent basis as outlined in the five-page list of how it is to be calculated?

**Dr. Crosby:** Whoever is exercising the Crown share, whether it be Petro-Canada or some other designated crown corporation; or, possibly, another party if it were put up for public tender through, for example, procedure which the minister might wish to follow, it does not really matter, because that party will pay Progressive Incremental Royalty like anybody else.

**The Chairman:** Dr. Crosby, are these discretionary payments in connection with exploration payable only if the explorer moves into production?

**Dr. Crosby:** The PIP grants are paid to everybody, to encourage exploration, and are intended to cover all exploration expenditures.

**The Chairman:** But you were talking about the exploration expenses being paid out of the crown share in production.

**Dr. Crosby:** We were referring there to the *ex gratia* payments in respect of expenditures incurred prior to January 1, 1981. In that case, since they are paid out of production, the acreage must come into production for there to be any means of payment.

**Mr. Gillespie:** But is it not the case now that no production element is involved in these payments, that it is purely for exploration work done in respect of exploration after January 1, 1981?

[Traduction]

cieux au titre de la prospection, pour des dépenses effectuées dans des régions peut-être éloignées du gisement découvert?

**M. Crosby:** Oui, on peut voir les choses de cette façon, surtout que cette politique est toute nouvelle. Toutefois, les mêmes règlements s'appliqueront lorsqu'on devra déterminer l'admissibilité des dépenses pour le calcul des redevances progressives qui, je vous le rappelle, font l'objet de l'article 41 de ce bill et dont les détails s'étendent sur quelque cinq pages. Cette disposition a nécessité environ deux années de discussions détaillées avec l'industrie; et l'on a bien compris de quelles dépenses il s'agirait. Ainsi, en utilisant les mêmes règles, l'industrie a une bonne idée de ce qui sera admissible et de ce qui ne le sera pas. Nous avons discuté de la question avec diverses sociétés depuis que cette nouvelle politique a été proposée. Comme vous vous en souviendrez, le ministre l'a annoncée le 14 mai, c'est donc tout récent. Je ne crois pas qu'il y ait tellement de confusion en ce qui a trait aux dépenses concernées.

**Le sénateur Buckwold:** Passons donc aux redevances progressives et aux cinq pages de détails. Cette redevance est applicable une fois que la Couronne a pris sa part de 25 p. 100. A ce moment-là, la Couronne devient actionnaire à 25 p. 100 et peut-être plus, est-ce exact?

**M. Crosby:** La redevance progressive est un régime de participation au bénéfice.

**Le sénateur Buckwold:** Nous commençons à parler des coûts de prospection et de la mise en exploitation. Ces coûts ne seront-ils pas partagés en fonction des 25 p. 100 tel qu'on le dit dans la liste de cinq pages où l'on explique comment tout cela sera calculé?

**M. Crosby:** Peu importe qui s'occupe de la part de la Couronne, qu'il s'agisse de Pétro-Canada, d'autres sociétés de la Couronne désignées ou, peut-être, une tierce partie si jamais on faisait un appel d'offres au public au moyen par exemple, d'une procédure que le ministre jugerait bon de suivre. Peu importe vraiment, puisque cette partie paiera la redevance progressive comme n'importe qui d'autre.

**Le président:** Monsieur Crosby, ces paiements discrectionnaires portant sur la prospection sont-ils payables seulement s'il y a production?

**M. Crosby:** Les encouragements PEP sont payés à tout le monde en vue d'encourager la prospection et visent à compenser tous les coûts d'exploration.

**Le président:** Mais vous parliez des dépenses de prospection payées à partir de la part de production revenant à la Couronne.

**M. Crosby:** Nous parlions des paiements à titre gracieux portant sur les dépenses engagées avant le 1<sup>er</sup> janvier 1981. Dans ce cas, puisqu'ils sont payés à partir de la production, la superficie exploitée doit produire pour qu'il y ait paiement.

**M. Gillespie:** Mais ce n'est pas le cas aujourd'hui, puisqu'aucun élément de production n'assortit ces paiements. Il s'agit uniquement de prospection faite après le 1<sup>er</sup> janvier 1981?



[Text]

**Dr. Crosby:** There is no connotation of productivity in the PIP grants.

**Senator Godfrey:** If a field is in production before January 1, 1981, then this does not apply. You will not receive the 25 per cent from the producing field?

**Dr. Crosby:** If it is pioneer production which came into existence prior to December 31, 1980, the terms and conditions are not altered by this act. It is excluded from this act. Kotaneelee and Norman Wells are examples.

**Senator Godfrey:** Are relatively few areas involved?

**Dr. Crosby:** There are only three productive areas at the moment.

**Senator Godfrey:** Suppose you drilled and found oil but were not in actual production; does the act then apply?

**Dr. Crosby:** Yes, the act does apply. Only those fields which have been in actual production are not altered by the bill.

Mr. Chairman, I am completely at your disposal. I believe we have covered a few of the points in the bill. I am not sure we covered the objectives of the legislation, but I expect we did.

We are trying to institute a new régime and, in the process of so doing, have to ensure that existing rights also come under that new régime so as to make it meaningful. Otherwise it would have no meaning and would apply only to a limited number of frontier areas since most of the prospective areas are now covered by existing rights. This document is so comprehensive because the Department of Justice thought an act such as this would have to cover practically every aspect of possible vested interests.

**Senator Cook:** Is the thrust of the bill to ensure that the government will receive more revenue from the oil resources of Canada?

**Dr. Crosby:** Yes. Mr. Chairman, one of the objectives of the bill is to ensure that the people of Canada receive a fair and equitable return for their resources.

**Senator Barrow:** There is to be a 25-per-cent back-in; there is also to be a 10-per-cent royalty on the gross production; and there is also to be a 40-per-cent incremental royalty based on net profit; is that correct?

**Senator Cook:** Could we have those figures again?

**Dr. Crosby:** There is a basic royalty of 10 per cent, and that basic royalty can be reduced if it is felt necessary to do so. In fact, it could even be eliminated if it were felt necessary to do so in order to get a field in production or to keep a field in production.

**The Chairman:** What is the 10 per cent calculated on?

**Dr. Crosby:** It is calculated on a fair market value of oil at the wellhead and on a fair market value of gas at the processing plant.

[Traduction]

**M. Crosby:** Il n'est pas question de productivité dans les subventions PEP.

**Le sénateur Godfrey:** Si un champ était déjà productif avant le 1<sup>er</sup> janvier 1981, tout cela ne s'applique donc pas. Vous ne recevrez pas 25 p. 100 relativement à cette production?

**M. Crosby:** Si c'est une production qui a commencé avant le 31 décembre 1980, les conditions ne seront pas modifiées par cette loi. Cette possibilité est exclue de la loi. Les puits Kotaneelee et Norman en sont des exemples.

**Le sénateur Godfrey:** Et il y a peu de régions de cet ordre?

**M. Crosby:** Il y a seulement trois secteurs productifs en ce moment.

**Le sénateur Godfrey:** Admettons que vous fassiez du forage et découvriez du pétrole mais ne produisiez pas encore; est-ce que la loi s'applique à ce moment-là?

**M. Crosby:** Oui, la loi s'applique. Seuls les champs qui produisent effectivement ne sont pas touchés par le bill.

Monsieur le président, je me tiens à votre disposition. Je crois que nous avons abordé quelques uns des aspects du bill. Je ne suis cependant pas certain que nous ayons étudié les objectifs de la loi.

Nous essayons de mettre sur pied un nouveau régime et, ce faisant, nous devons assurer qu'il régit les droits existants, si nous voulons qu'il soit efficace. Sinon, la loi ne s'appliquerait qu'à un nombre limité de régions frontalières puisque la plupart des secteurs éventuels sont maintenant touchés par des droits déjà acquis. Si ce projet de loi est tellement exhaustif, c'est parce que le ministère de la Justice pensait qu'une loi de ce genre devait toucher pratiquement tous les aspects possibles des intérêts dévolus.

**Le sénateur Cook:** Le bill vise-t-il à assurer que le gouvernement augmentera ses recettes pétrolières au Canada?

**M. Crosby:** Oui. Monsieur le président, un des objectifs du bill est d'assurer que les Canadiens recevront un rendement juste et équitable de leurs ressources.

**Le sénateur Barrow:** Il y aura une participation de 25p. 100; il y aura également une redevance de 10p. 100 sur la production brute et une redevance progressive de 40p. 100 fondée sur les profits nets; est-ce exact?

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous nous donner de nouveaux chiffres?

**M. Crosby:** Il y a une redevance de base de 10 p. 100 qui pourrait être réduite si on le juge à propos. En fait, cette redevance pourrait même être supprimée si nécessaire afin de permettre l'exploitation de nouveaux champs pétrolifères ou de poursuivre l'exploitation des autres.

**Le président:** Sur quoi calcule-t-on cette redevance de 10 p. 100?

**M. Crosby:** Elle est calculée sur la juste valeur marchande à la tête de puits pour le pétrole et à l'usine d'extraction pour le gaz.



[Text]

**The Chairman:** When is it payable? It is 10 per cent of some amount: What is that amount and to what is it related?

**Dr. Crosby:** As announced by the minister, under the Alberta-federal government pricing agreement, the amount will be the new oil reference price for the frontier regions.

**Senator Godfrey:** Was the 10 per cent figure formerly eight per cent?

**Dr. Crosby:** Under the existing regulations, the royalty rate is five per cent for the first 36 months of production and, if it is interrupted production, that could take a few years. Thereafter it goes to 10 per cent. By world standards, this is not really very substantive.

**Senator Cook:** You have not tied that 10 per cent in with the 25-per-cent ownership.

**Dr. Crosby:** If we are speaking about the royalty, it is a flat 10 per cent. If necessary, that figure can be decreased to instigate production or to cause production to be continued. However, it cannot be increased.

There is also a profit-sharing scheme, which has already been referred to, the Progressive Incremental Royalty. This is based on 40 per cent of the net profit of a field, with the net profit being calculated as everything over a 25-per-cent rate of return, which rate of return is calculated in accordance with the five pages of Clause 41 in Bill C-48. This means that the bonanza fields are affected by this progressive incremental royalty—the profit-sharing scheme. Marginal fields will not be affected.

**The Chairman:** When talking of marginal fields, would that include secondary recovery operations?

**Dr. Crosby:** Certainly the cost of secondary recovery would be allowed in the calculation of the Progressive Incremental Royalty. This would certainly lower the amount that would be considered to be net profit from any field.

**Senator Cook:** So we have the 10-per-cent royalty; we have 40 per cent of the net profit over 25 per cent; and we have 25-per-cent ownership?

**Dr. Crosby:** The latter twenty-five per cent is the crown share.

**Senator Cook:** You say that as far as the amount which accrues to the state is concerned, this compares favourably with other countries?

**Dr. Crosby:** According to our calculations it compares quite favourably with Norway and the United Kingdom. It is better than some from the standpoint of governmental revenues. It is not as good as others from that standpoint. In other words, it is easier than some régimes in the world and is about the same as others. From the standpoint of the effect it would have on exploration and development activities in the frontier regions, it is probably a little less tough than the Norwegian régime

[Traduction]

**Le président:** Quand doit-elle être versée? Il s'agit de 10 p. 100 d'un certain montant: Quel est-il et à quoi se rapporte-t-il?

**M. Crosby:** Comme l'a annoncé le ministre, aux termes de l'accord entre le gouvernement fédéral et l'Alberta sur le prix du pétrole, le montant qui sera fixé sera le nouveau prix de référence du pétrole pour les régions frontalières.

**Le sénateur Godfrey:** Le taux de 10 p. 100 remplace-t-il l'ancien taux de 8 p. 100?

**M. Crosby:** Aux termes du règlement actuel, le taux de redevance est de 5 p. 100 pour les 36 premiers mois d'exploitation et, s'il y a interruption, cela pourrait aller jusqu'à quelques années. Par la suite, ce taux passe à 10 p. 100. Selon les normes mondiales, en réalité, ce taux n'est pas très élevé.

**Le sénateur Cook:** Ce taux ne tient pas compte du droit de propriété de 25 p. 100.

**M. Crosby:** Si nous parlons de redevances, il s'agit d'un taux de 10 p. 100. Si nécessaire, ce taux sera réduit afin d'encourager de nouvelles exploitations ou de poursuivre les autres. Cependant, il ne peut pas être augmenté.

Il existe aussi un programme de partage des bénéfices auquel on a fait allusion, la redevance additionnelle progressive. Cette redevance s'élève à 40 p. 100 du bénéfice net tiré de la production du pétrole, ce bénéfice net représentant tout montant excédant 25 p. 100 du taux de rendement, et l'on trouvera à l'article 41 du projet de loi C-48 les détails concernant le calcul de ce taux de rendement. Ceci signifie que les champs pétrolifères à rendement exceptionnel seront touchés par cette redevance additionnelle progressive, le programme de partage des bénéfices. Les champs pétrolifères marginaux ne seront pas touchés.

**Le président:** Lorsque vous parlez de champs pétrolifères marginaux, ceci comprend-t-il le recouvrement des frais d'exploitation secondaires?

**M. Crosby:** Il est certain que les frais d'exploitation secondaires pourront être inclus dans le calcul de la redevance additionnelle progressive. Ceci diminuera certainement le montant considéré comme bénéfice net dans toute exploitation de champs pétrolifères.

**Le sénateur Cook:** Donc il s'agit d'une redevance de 10 p. 100; il s'agit aussi de 40 p. 100 des bénéfices nets excédant 25 p. 100; et du droit de propriété de 25 p. 100?

**M. Crosby:** Les derniers 25 p. 100 représentent la part de la Couronne.

**Le sénateur Cook:** Vous dites qu'en ce qui concerne le montant appartenant à l'État, ceci se compare favorablement aux autres pays?

**M. Crosby:** Selon nos calculs, ceci se compare favorablement à la Norvège et au Royaume-Uni. C'est même mieux que certains pays du point de vue des recettes publiques, tandis que ce l'est moins par rapport à d'autres pays. En d'autres termes, ce régime est plus facile que certains autres dans le monde et à peu près le même que d'autres. En ce qui concerne ces effets sur l'exploration et le développement des régions frontalières, ils sont probablement moins sévères que dans le régime norvégien et à peu près les mêmes que celui du Royaume-Uni.

[Text]

and it is probably in the same ballpark with the United Kingdom régime.

I must confess that the Progressive Incremental Royalty was borrowed, at least in concept, from the United Kingdom régime, where it is called a petroleum revenue tax. We have made it a bit more sophisticated, more sensitive to expenditures, and have given it the new name of Progressive Incremental Royalty for that reason.

**Senator Cook:** Do you have any observations on the costs involved in the far north in Canada as compared with the North Sea projects of Norway and the United Kingdom?

**Dr. Crosby:** If we are speaking of bonanza-type fields, we probably have only one field that might possibly fit into that category, that has been delineated sufficiently. This is a matter of professional opinion, and I stand to be corrected by others in the field. However, it is my opinion that we have only one field which has been sufficiently delineated to say that it would fall into that category at this time. I am thinking also of marketability and transportation.

**Senator Buckwold:** Which field are you referring to?

**Dr. Crosby:** Hibernia.

**Senator Buckwold:** Does the Arctic come under the same delineation?

**Dr. Crosby:** The means of transportation from the Arctic are not clear as yet.

**Senator Cook:** How do the costs of the exploration in the far north and in the frontier areas in Canada compare with the costs incurred by Norway and the United Kingdom in connection with the North Sea?

**Dr. Crosby:** Canada is every bit as expensive, and some areas are tougher than the North Sea, so they are more expensive. That is why we designed the Progressive Incremental Royalty to be sensitive to costs. If the costs were very high, then the amount available for sharing of net profits would go down.

**Senator Buckwold:** Are there any special provisions in the bill dealing with the protection of so-called Indian lands, and if so, does that change the situation very much?

**Dr. Crosby:** The government has, as a result of the hearings held before the Commons committee and the evidence given by various representatives of the north, such as the northern governments and the various native groups, included in the bill a new provision that does confirm that nothing in this proposed act in any way abrogates or derogates from any aboriginal title, right or claim that pertained to the aboriginal peoples of Canada prior to the coming into force of this act.

That is spelled out in words similar to those I just mentioned. That provision is contained in clause 5(7) found on page 5 of the bill.

[Traduction]

Je dois avouer que le principe de la redevance additionnelle progressive, a été emprunté au régime du Royaume-Uni, où on l'appelle taxe sur les recettes pétrolières. Pour nous, il est un peu plus complexe et tient davantage compte des dépenses et, pour cette raison, nous l'avons appelé redevance additionnelle progressive.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous des observations à faire sur les coûts d'exploitation dans le Grand Nord canadien par rapport aux projets de la mer du Nord en Norvège et au Royaume-uni?

**M. Crosby:** Si nous parlons de champs pétrolifères à rendement exceptionnel, nous n'en avons probablement qu'un seul qui pourrait être classé dans cette catégorie et nous en avons suffisamment parlé. C'est une question d'opinion professionnelle et vous pouvez me corriger si je me trompe. Cependant, je suis d'avis que nous n'avons qu'un seul champ pétrolifère qui a été suffisamment exploité et que l'on peut classer dans cette catégorie en ce moment. Je parle aussi de la commercialisation et du transport.

**Le sénateur Buckwold:** De quel champ pétrolifère parlez-vous?

**M. Crosby:** Hibernia.

**Le sénateur Buckwold:** L'Arctique est-il dans la même catégorie?

**M. Crosby:** Les méthodes de transport du pétrole en provenance de l'Arctique ne sont pas encore clairement définies.

**Le sénateur Cook:** Quels sont les coûts d'exploration dans le Grand Nord et dans les régions frontalières au Canada par rapport aux coûts d'exploitation de la Norvège et du Royaume-uni dans la mer du Nord?

**M. Crosby:** Ils sont aussi élevés au Canada et dans certaines régions ils sont plus élevés que pour la mer du Nord, donc, dans l'ensemble, ils sont plus considérables. C'est pourquoi nous avons conçu le programme de redevance additionnelle progressive qui tient compte des coûts. S'ils sont très élevés, alors le montant de partage des bénéfices nets diminuera.

**Le sénateur Buckwold:** Y a-t-il des dispositions spéciales du projet de loi prévoyant la protection des prétendues terres indiennes et dans l'affirmative, ces dispositions modifient-elles considérablement la situation?

**M. Crosby:** Le gouvernement, à la suite des audiences tenues devant le Comité de la Chambre des communes et des témoignages des divers représentants du Nord, comme les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et les divers groupes d'autochtones, a inclus dans le projet de loi une nouvelle disposition confirmant qu'aucune mesure dans cette nouvelle loi ne révoquera ou ne portera atteinte aux titres, droits ou réclamations des peuples autochtones du Canada antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Le libellé exprime ce que je viens de dire. Cette disposition est contenue dans le paragraphe 5(7) à la page 5 du projet de loi.



[Text]

There are other clauses that have been placed in the bill which relate to this. There is one, for example, that would allow the minister, if he wishes, to require equity participation by aboriginal peoples of Canada as a condition for the entering into of an exploration agreement. That is found in clause 10(2)(d) on page 7.

**Senator Buckwold:** Does that pertain to lands which are deemed to be Indian lands, or does that apply to the general territories?

**Dr. Crosby:** If you will give me a moment I will look up the exact wording of that clause, Mr. Chairman.

The exact wording of clause 10(2)(d) is as follows:

equity participation by government and Canadians, including any aboriginal peoples of Canada who may be affected by the exploration agreement.

We would not be able to issue an exploration agreement under this proposed act had the lands been withdrawn from the application of the proposed act through some sort of an agreement made with native peoples. So, this has to be lands that are subject to the act and are, therefore, not withdrawn from its application through such an agreement.

**Senator Buckwold:** You are talking about some 300 million acres. Of that acreage, what would be subject to the native rights outlined in the proposed act?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I did not mean to give the impression that native rights were in any way outlined in the proposed act. If anything, the bill bends toward trying to make clear that it can in no way impinge upon native rights, and in so doing, these new provisions have been included. There are one or two other provisions that are in a similar category.

There is no way that this type of legislation, which is resource management legislation intended to set up a regime to supervise and control the activities of oil and gas developers, can define in any way the actual rights of native groups.

**Senator Buckwold:** For example, if a company wished to explore in the Arctic on lands where there are Inuit people living, would the Inuit people have the right to stop that exploration? These are generally nomadic people, so this could occur almost anywhere. I am just trying to get a picture of how this fits in.

**Dr. Crosby:** I do not think anything in the bill would say yes or no to that question. That would have to come in under an agreement of some sort.

There are clauses in the bill which have to do with access by the developer. If a company had an exploration agreement and were encountering difficulty in getting access to the area so that it might carry out its work program, then that company could go through an arbitration process as set out in provisions in the bill dealing with arbitration. That is found in clause 51 of the bill, page 44.

[Traduction]

Il a d'autres articles traitant de cette question qui ont été inclus dans le projet de loi. Ainsi il y en a un qui permet au ministre, s'il le désire, d'exiger une participation équitable de la part de la population autochtone du Canada comme condition avant de conclure un accord d'exploration. Ceci se trouve à l'alinéa 10(2)d) de la page 7.

**Le sénateur Buckwold:** Ceci se rapporte-t-il aux terres qui sont réputées appartenir aux Indiens, ou à tous les territoires en général?

**M. Crosby:** Si vous m'accordez un moment je vais vous donner le libellé exact de l'article, monsieur le président.

Voici le libellé exact de l'alinéa 10(2)d):

la participation des Canadiens au capital-actions et la participation du gouvernement; y compris tout droit des peuples autochtones du Canada qui pourrait être touché par l'accord d'exploration.

Nous ne pourrions conclure un accord d'exploration aux termes de la nouvelle loi si l'on avait supprimé les dispositions relatives aux terres dans le projet de loi en signant un accord avec les autochtones. Donc, il faut que ces terres soient assujetties à la loi et par conséquent qu'elles n'en soient pas touchées par un accord.

**Le sénateur Buckwold:** Vous parlez de quelque 300 millions d'acres. Quel serait le pourcentage de ces terres qui serait assujetti aux droits des autochtones prévus dans la nouvelle loi?

**M. Crosby:** Monsieur le président, je ne veux pas donner l'impression que les droits des autochtones ont été en aucune façon définis dans la nouvelle loi. Ce projet de loi ne fait de toute manière que tenter de préciser qu'il ne peut en aucune façon empiéter sur les droits des Indiens et c'est la raison pour laquelle ces nouvelles dispositions ont été incluses. Il y a une ou deux autres dispositions semblables.

En aucune façon, pareille loi, qui a pour but d'établir des principes d'administration en vue de surveiller et contrôler l'exploitation du pétrole et du gaz par les entreprises, ne définit les droits réels des groupes autochtones.

**Le sénateur Buckwold:** Ainsi, si une entreprise avait procédé à l'exploration dans l'Arctique sur des terres où vivent des populations inuits, ces derniers auraient le droit de faire cesser l'exploration? Il s'agit généralement de populations nomades, donc ceci peu se produire presque partout. J'essaie simplement de préciser la situation.

**M. Crosby:** A mon avis, il n'y a rien dans le projet de loi qui donnerait une réponse affirmative ou négative à cette question qui devrait faire l'objet d'un accord quelconque.

Il y a certains articles du projet de loi qui traitent du droit d'accès des entreprises. Si une entreprise qui a conclu un accord d'exploration faisait face à des difficultés qui concernent l'accès aux terres permettant de procéder à ses travaux, alors cette société pourrait avoir recours à un processus d'arbitrage tel que défini dans les dispositions du projet de loi traitant de l'arbitrage. L'article 51 du projet de loi à la page 44 traite de cette question.



[Text]

So, there are provisions that are designed to meet the situation which I think you are describing, namely a difference of opinion as to whether a party should have access to certain acreage to develop it. There is an arbitration procedure provided for under the bill.

**Senator Buckwold:** Have the native groups accepted the amended terms set out in the bill? Is the proposal satisfactory to them?

**Dr. Crosby:** I find it difficult to express an opinion on that one way or the other, Mr. Chairman, except to say that these provisions were placed in the bill due to representations made by native peoples. I certainly could not say whether or not they would find them sufficient to their purposes. Certainly, the attempt has been made by the government to ensure that in reading the bill it is clearly understood that the bill makes no attempt to prejudice any native claims.

**The Chairman:** Dr. Crosby, in respect of native rights, will this bill, as and when it becomes law, apply to and include native rights as being subject to the provisions of the bill?

**Dr. Crosby:** The bill has provisions within it allowing for the withdrawal from application of this proposed act any lands located in the territories under the Territorial Lands Act. For example, should an agreement be entered into with a native group and should that involve withdrawal of land, then this bill would not be applicable to those lands from the standpoint of issuing exploration agreements or other things that we have been discussing today, such as the imposition of royalties, and so forth.

**The Chairman:** Can this bill be made applicable to native rights without their consent?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, this bill has not been made applicable to such rights. It would seem to me that it would be an entirely different piece of legislation and an entirely different agreement from this which would prevail in that case.

**The Chairman:** Except that native rights relate to rights which they claim to have from the Crown. Therefore, it would be in relation to Canada lands.

**Dr. Crosby:** If lands were withdrawn because of an agreement made with a native group, those lands would no longer be lands coming under the application of this bill.

**The Chairman:** But what you are saying is that in order to have the native rights and the lands affected thereby withdrawn, there has to be some agreement between the Crown and the natives, or between whom?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, in order for there to be an agreement with any native group, there would have to be an agreement reached between government representatives on the one hand and representatives of the native groups on the other.

**The Chairman:** I understand that, but without that agreement the native rights and the lands relating thereto are not affected by this bill; is that right?

**Dr. Crosby:** No, they are not.

**The Chairman:** So, if they don't agree, then this bill has no application?

[Traduction]

Donc il existe des dispositions qui sont conçues afin de traiter de la situation que vous avez décrite, notamment une différence d'opinion à savoir si une partie doit avoir accès à certaines terres en vue de l'exploration. Il y a une procédure d'arbitrage prévue dans le projet de loi.

**Le sénateur Buckwold:** Les groupes d'autochtones ont-ils accepté les modifications du projet de loi? Cette proposition est-elle satisfaisante pour eux?

**M. Crosby:** Il m'est difficile d'exprimer une opinion, monsieur le président, sauf pour dire que ces dispositions ont été incluses dans le projet de loi à la suite des doléances faites par les peuples autochtones. Je ne pourrais certainement pas dire si ils en sont satisfaits ou non. Le gouvernement a certainement tenté de s'assurer qu'à la lecture du projet de loi il soit clair que l'on n'a aucune intention de préjuger des revendications des autochtones.

**Le président:** Monsieur Crosby, en ce qui concerne les droits des autochtones, seront-ils inclus et assujettis aux dispositions du projet de loi?

**M. Crosby:** Il y a des dispositions du projet de loi permettant de ne pas assujettir à la loi toute terre située dans les territoires relevant de la Loi sur les terres territoriales. Ainsi, si un accord était conclu avec un groupe d'autochtones et qu'il prévoyait de ne pas toucher certaines terres, alors le projet de loi ne s'appliquerait pas à ces terres en ce qui concerne la conclusion d'accords d'exploration ou tout autre dont nous avons discutés aujourd'hui, comme l'imposition de redevances, etc.

**Le président:** Ce projet de loi peut-il s'appliquer aux droits des autochtones sans leur consentement?

**M. Crosby:** Monsieur le président, ce projet de loi ne s'applique pas à ces droits. A mon avis, il s'agirait d'une mesure législative tout à fait différente, et d'un accord entièrement différent de celui qui existe dans ce cas.

**Le président:** Sauf que les droits des autochtones se rapportent à ceux qu'ils revendiquent sur les terres de la Couronne. Par conséquent, il s'agirait de terres du Canada.

**M. Crosby:** Si les terres n'étaient pas visées en raison d'un accord conclu avec un groupe d'autochtones, elles ne seraient plus assujetties à l'application de ce projet de loi.

**Le président:** Mais vous dites que pour que les droits des autochtones et les terres en question ne soient pas touchées, il faut qu'il y ait un certain accord entre la Couronne et les autochtones?

**M. Crosby:** Monsieur le président, pour qu'il y ait accord avec un groupe d'autochtones, il faut qu'il soit conclu entre les représentants du gouvernement d'un côté et les représentants des groupes d'autochtones de l'autre.

**Le président:** Je comprends, mais sans cet accord, les droits des autochtones et les terres en question ne seraient pas assujettis à ce projet de loi; est-ce exact?

**M. Crosby:** Non, ils ne le sont pas.

**Le président:** Donc s'ils ne sont pas d'accord, le projet de loi ne s'applique pas?

[Text]

**Dr. Crosby:** I may be misunderstanding the question. This bill will apply to all Canada lands unless such lands have been withdrawn from the application of the bill within the ambit of the Territorial Lands Act. Now, should such lands be withdrawn under the Territorial Lands Act, and should they be withdrawn from disposition or set apart or appropriated for any special purpose, then the proposed act would not apply.

**The Chairman:** So, the natives have no absolute right; it is only by agreement with the Crown that the lands can be withdrawn?

**Dr. Crosby:** Yes.

**Senator Buckwold:** May I change the subject slightly, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Buckwold:** Are there any Canada lands located in the provinces?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, there are lands within, I think, probably all of the provinces that belong to the federal Crown. In fact, the federal Crown derives royalties from oil and gas production from such lands in Alberta, Saskatchewan, Manitoba and, I believe, there is even a bit of production in southwestern Ontario, or at least there used to be from the Gobles field just west of Hamilton. We do not refer to them as Canada lands, and this act would not apply to them.

**Senator Buckwold:** This does not apply to any Canada lands or Crown lands that are in established provinces?

**Dr. Crosby:** That are within the boundaries of a province, no. In fact, the definition of "Canada lands" makes that quite clear. It excludes lands that are now within a province. This can be seen in the definition on page 1.

**Senator Barrow:** But it includes Sable Island?

**Dr. Crosby:** Yes, the act does include Sable Island. Sable Island is a special case and there is more than one legal aspect with respect to it. There are aspects other than location; that is the matter of jurisdictional competence and property ownerships.

**Senator Cook:** There are other legal questions about Canada lands but we will not go into them now.

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman, there are a number of questions. However, I simply wanted to note that the definition of "Canada lands" refers to the Yukon Territory and the Northwest Territories, as well as to Sable Island, and to those submarine areas "not within a province." If, for example, it were decided that certain areas of the offshore were provincial—within a province—then this act could not apply to them.

**Senator Buckwold:** That means if you found oil under Lake Superior it would belong to the province?

[Traduction]

**M. Crosby:** J'ai peut-être mal compris la question. Le projet de loi s'applique à toutes les terres du Canada à moins qu'elles ne soient plus assujetties au projet de loi aux termes de la Loi sur les terres territoriales. Maintenant, si ces terres ne relevaient plus de la Loi sur les terres territoriales et qu'elles n'étaient pas assujetties à ces dispositions ou faisaient l'objet d'un accord distinct, à des fins spéciales, alors la nouvelle loi ne s'appliquerait pas.

**Le président:** Donc, les autochtones n'ont aucun droit absolu c'est seulement par un accord avec la Couronne que les terres ne peuvent être visées?

**M. Crosby:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Puis-je dévier un peu de la question, monsieur le président?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Y a-t-il des terres du Canada dans les provinces?

**M. Crosby:** Monsieur le président, il y a des terres situées je crois probablement dans toutes les provinces qui appartiennent à la Couronne fédérale. En fait, la Couronne perçoit des redevances provenant de la production du pétrole et du gaz des terres situées en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba et je crois qu'il y en a même un peu dans le sud-ouest de l'Ontario ou du moins il y avait le champ pétrolifère Gobles situé juste à l'ouest d'Hamilton. Nous ne les considérons pas comme des terres du Canada, et ces droits ne s'appliqueraient pas à ces terres.

**Le sénateur Buckwold:** Ils ne s'appliquent pas non plus à toute terre du Canada ou de la Couronne située dans les provinces établies?

**M. Crosby:** Les terres qui sont situées dans les limite d'une province, non. En fait, la définition de «terres du Canada» est très claire. Elle exclut toutes les terres qui sont maintenant situées dans une province. On peut lire la définition à la page 1.

**Le sénateur Barrow:** Mais elle inclut l'Île de Sable?

**M. Crosby:** Oui, la loi inclut l'Île de Sable qui est un cas spécial et où il y a plus d'un aspect légal à considérer. Il y a aussi des aspects autres que l'endroit dont il faut tenir compte; il y a la compétence et le droit de propriété.

**Le sénateur Cook:** Il y a d'autres questions d'ordre juridique concernant les terres du Canada, mais nous ne les aborderons pas maintenant.

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président, il y a bon nombre d'autres questions. Cependant, je voulais simplement faire observer que la définition «terres du Canada» se rapporte au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest de même qu'à l'Île de Sable, et aux régions sous-marines «qui ne font pas partie d'une province». Ainsi, s'il était décidé que certaines régions situées au large faisaient partie d'une province alors elles ne seraient pas assujetties à la loi.

**Le sénateur Buckwold:** Cela signifie que si l'on découvre du pétrole au fond du lac Supérieur il appartiendra à la province?



[Text]

**Dr. Crosby:** The subsurface resources of the Great Lakes and, indeed, the St. Lawrence River, for that matter, which drains them, are under provincial jurisdiction and the lake and river bottoms are considered to be part of the provincial territory.

**Senator Molson:** Is that by convention or law?

**Dr. Crosby:** I would rather you asked that question of a lawyer.

**Senator Molson:** That is a fair response.

**Senator Buckwold:** In other parts of the country it has always been, to my knowledge, that rivers were in fact under the control of the federal government up to the high water mark or somewhere on the bank.

**Dr. Crosby:** There is a difference between the question of navigation and the subsurface of the river bed. The oil and gas rights, for example, underlying that portion of the Great Lakes that lies within Ontario, fall under provincial jurisdiction, but the navigation of the water itself falls under federal jurisdiction.

**Senator Hastings:** Dr. Crosby, could we return to the basic royalty regime for clarification? You were comparing the U.K. and Norway as to the proposed Canadian regime, and I think you used the words "it is easier" in Norway and the U.K. My question is: Is it not true that those regimes, which exist in the U.K. and Norway now, progressed to that stage and did not come into effect at the beginning of exploration in those areas?

**Dr. Crosby:** Through a variety of circumstances the regime in Norway certainly did progress to the stage it is at now. What happened there was that the country had different imperatives at the time than Canada did, and began by letting out relatively restricted areas for development. Although their offshore drilling commenced at about the same time as ours did in 1966, it happened that they were far more fortunate than we were, and in a very short time—in fact, three years—they had production underway from Ekofisk. It has taken us a lot longer, and we have yet to bring Hibernia into production. So they managed to strike it lucky in a very short time. In the interim, we have let out a lot of acreage, and now we have to find some way of bringing that acreage into a new regime.

In the case of Norway they were able to take a stepping-stone approach from the original acreage issued to further blocks, which also encountered considerable success.

**Senator Buckwold:** Did they have retroactive legislation or did each step stand on its own as far as the contract was concerned?

**Dr. Crosby:** Each step stood on its own, although there was some retroactivity involved, as the Norwegian representatives testified before the Standing Committee on National Resources and Public Works. However, it was not of a nature that one finds in Bill C-48 because it was not necessary. They were able, for example, to bring in Statoil as a 50 per cent

[Traduction]

**M. Crosby:** Les ressources sous la surface des Grands Lacs et, évidemment, du fleuve Saint-Laurent dans lequel ils se jettent, sont de compétence provinciale et le fond des lacs et des rivières est considéré comme faisant partie du territoire provincial.

**Le sénateur Molson:** Est-ce par convention ou selon la loi?

**M. Crosby:** Je préférerais que vous posiez cette question à un avocat.

**Le sénateur Molson:** C'est une réponse raisonnable.

**Le sénateur Buckwold:** Dans d'autres régions du pays on a toujours considéré, à ma connaissance, que les rivières étaient en fait sous le contrôle du gouvernement fédéral jusqu'à la limite des eaux ou quelque part le long des rives.

**M. Crosby:** Il y a une différence entre la question de navigation et les ressources sous-marines. Ainsi, les droits relatifs au pétrole et au gaz concernant cette partie des Grands Lacs qui se trouve en Ontario relèvent de la compétence provinciale, mais la navigation sur les eaux est de compétence fédérale.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur Crosby, pourrions-nous revenir au régime de redevance de base pour clarification? Vous avez mis en parallèle les régimes du Royaume-Uni et de la Norvège et celui proposé au Canada, et je crois que vous avez utilisé les termes «il est plus facile» en Norvège et au Royaume-Uni. Ma question est: N'est-il pas exact que ces régimes, qui existent actuellement au Royaume-Uni et en Norvège en sont maintenant rendu à cette étape et n'ont pas été mis en vigueur dès le début de l'exploration dans ces régions?

**M. Crosby:** En raison de diverses circonstances, le régime de la Norvège a certainement évolué pour devenir ce qu'il est maintenant. Les besoins de ce pays étaient différents de ceux qu'a maintenant le Canada, et on a commencé par des régions relativement restreintes au développement. Même si le forage a commencé à peu près à la même époque que nous soit en 1966, il a eu beaucoup plus de chance que nous et ce, dans un bref laps de temps, (en fait, en trois ans) l'exploitation était en cours à Ekofisk. Nous avons mis beaucoup plus de temps et n'avons même pas encore commencé l'exploitation de Hibernia. Ils ont donc réussi dans une période très courte. Pendant ce temps, nous ne nous sommes pas préoccupés de ces immenses terres et maintenant nous devons trouver un moyen de les soumettre à un nouveau régime.

Dans le cas de la Norvège on a pu procéder graduellement à l'exploitation des terres originales, ce qui a été une grande réussite.

**Le sénateur Buckwold:** La Suède avait-elle une loi rétroactive ou s'agissait-il d'un contrat différent pour chaque étape?

**M. Crosby:** On procédait indépendamment à chaque étape, même s'il existait une certaine rétroactivité, selon les témoignages des représentants norvégiens devant le comité permanent des ressources nationales et des travaux publics. Cependant, il n'en n'est pas question dans le projet de loi C-48 parce que ce n'est pas nécessaire. Ainsi on a pu amener Statoil à



[Text]

carried interest holder because of the tremendous success they had in finding oil and gas. There are numerous oil and gas fields offshore from Norway.

**Senator Cook:** What is Statoil?

**Dr. Crosby:** Statoil is the state-owned oil company in Norway. One of the conditions of issuing rights offshore Norway has been, ever since the inception of Statoil, that Statoil be a 50 per cent carried interest holder. Carried interest holder means they would not have to pay any expenses at all but be carried through to the production stage.

The other interesting facet of the Norwegian legislation is that even after that, when one gets to the production stage, depending on the productivity of the field discovery brought on production, Statoil could have the right, and has exercised the right in at least one case, of going as high as 85 per cent in its interest.

**Senator Cook:** Again, free of charge?

**Dr. Crosby:** It depends entirely on the productivity of the field—the profitability of the field. It happened in one case that the field was so profitable that Statoil could, under the rules that are in force in Norway, have 85 per cent of its interest.

**Senator Hastings:** Dr. Crosby, you say it progressed to where it is today with Norway. Did it not actually act as an incentive to exploration during those years, whereas with our regime, moving with the speed suggested in the proposed legislation, are we not actually creating a disincentive to exploration on Canada lands?

**Dr. Crosby:** The biggest incentive that anybody can have is success, and Norway had that in a very short period of time. That is why the Norwegian system went the way it did, and that is why Norway is where it is today in being able to demand what it does from operators in that region. The rate of success is so high, and the degree of productivity is so high, that Norway can even let out acreage today with the stipulation that even if production is proven, the rights holders may not be able to produce until Norway says they can at some time in the future. There are rights now being issued with that stipulation in them. You have to be very, very successful in order to get away with that sort of provision.

**Senator Hastings:** But they did not have that success with the present regime.

**Dr. Crosby:** No, they did not have that success with the present regime, Mr. Chairman, but because they did have that success, they were able to progressively increase the terms and conditions on successive agreements to the point where Statoil can take more than 50 per cent of the production from a field unto itself, without incurring any of the costs involved in the discovery of the field.

**Senator Hastings:** They did have that success. I am asking you again, are we not going too far too quickly and will this not act in fact as a disincentive to exploration?

[Traduction]

reporter ses dépenses à l'étape de la production en raison des énormes découvertes de pétrole et de gaz. Il y a de nombreux gisements de pétrole et de gaz au large des côtes de la Norvège.

**Le sénateur Cook:** Qu'est-ce que Statoil?

**M. Crosby:** Statoil est une société de pétrole en Norvège appartenant à l'État. L'une des conditions pour obtenir des droits d'exploitation au large des côtes de la Norvège a été, depuis le début de Statoil, que la société n'ait à défrayer aucune dépense et que celles-ci soient reportées à l'étape de la production.

L'autre aspect intéressant de la loi norvégienne est que même après cela, lorsqu'on en arrive à l'étape de la production, compte tenu de la productivité du gisement exploité, la Statoil pourrait être autorisée, et en fait elle a exercé son droit au moins une fois, à posséder jusqu'à 84 p. 100 des droits.

**Le sénateur Cook:** Encore une fois sans frais?

**M. Crosby:** Oui. Cela dépend entièrement de la productivité du gisement—de sa rentabilité. Il est arrivé à un certain moment que le gisement était tellement rentable que la Statoil pouvait, en vertu des règlements en vigueur en Norvège, posséder jusqu'à 85 p. 100 des droits.

**Le sénateur Hastings:** Vous dites que le régime a atteint en Norvège le niveau que nous lui connaissons aujourd'hui. N'a-t-il pas vraiment favorisé l'exploration tout au cours de ces années tandis qu'en précipitant les choses comme on le propose dans le projet de loi, on nuirait plutôt à l'exploration sur les terres canadiennes?

**M. Crosby:** Le stimulant le plus important que l'on connaisse, c'est le succès; comme la Norvège n'a pas mis grand temps à y parvenir, elle est maintenant en mesure d'imposer ses conditions aux producteurs dans cette région. Son succès et sa productivité sont si importants qu'elle peut même céder aujourd'hui une certaine superficie tout en stipulant que si la production y était démontrée, les titulaires de droits ne pourraient pas exploiter le pétrole ou le gaz tant qu'ils n'auront pas reçu le feu vert du gouvernement. Certains droits qui sont actuellement accordés contiennent une telle disposition. La situation des titulaires de droits doit donc être très prospère s'ils ne veulent pas tomber sous le coup de dispositions de ce genre.

**Le sénateur Hastings:** Ce n'est pas le régime actuel qui leur a permis d'en arriver à une performance de ce genre.

**M. Crosby:** Non, monsieur le président, mais leur réussite leur a permis de multiplier progressivement leurs conditions de telle sorte que la Statoil est maintenant en mesure de s'approprier plus de 50 p. 100 de la production d'un gisement sans avoir eu à assumer les coûts d'exploration associés à la découverte du gisement.

**Le sénateur Hastings:** Ils ont donc eu du succès. Je vous demande une fois de plus si nous n'allons pas trop loin et si notre précipitation ne nuira pas à l'exploration.

[Text]

**Dr. Crosby:** I suppose time will tell. However, it is noteworthy that we have had an "easy" regime, prior to this bill—if one wants to use the word "easy" in that sense—and it has not given rise to an Ekofisk or any fields of the magnitude of those that came after Ekofisk in offshore Norway. We simply have not encountered those fields in our frontier regions as yet. We are just hopeful that we are getting into that stage. It is more a measure of the productivity of the discovered fields than the type of regime in place. It really would not matter what kind of a regime you had if there were no geologic promise to an area. No one would be working in such an area. So one aspect has to be balanced against another. As to whether or not this regime will result in an increase or a lowering of activity remains to be seen. At the moment, it does not seem to be the latter. This regime, in conjunction with the Petroleum Incentives Program, the incentives grants, seems to be doing the opposite: it seems to be encouraging people who have not yet got into the offshore or frontier regions to do so. We are seeing a number of new players come into the field who were not there a short time ago. That is due to a combination of this proposed act and the other parts of the National Energy Program—in all fairness, the National Energy Program is a unit, and this proposed act is only one portion or pillar of that structure. The other parts were designed, as was this one, in conjunction with the other. They were not done in isolation or separate from each other. They are supposed to mesh; for example, the Petroleum Incentives Program is supposed to mesh.

**Senator Cook:** Are any parts of the Canadian program unique, or was there a precedent involving other countries for everything that has been done?

**Dr. Crosby:** We have borrowed from other regimes. There is no doubt about that. We borrowed from the British the concept of a Progressive Incremental Royalty, although, as I mentioned, we refined it considerably and made it more expenditure sensitive. We now have a more sophisticated regime than they have.

We have looked at the Norwegian example and the involvement of Statoil in the Norwegian offshore—and, yes, that has influenced us in what we have done with respect to getting the Government of Canada involved in the Canadian offshore and frontier regions.

We have borrowed in concept from other regimes in the world, but there is no other regime that would be quite like this one in its entirety, because you have to adapt a regime to the situation involved; and our situation, as I have mentioned, involves a great deal of outstanding acreage, that has to be brought under the new regime for that regime to be meaningful.

**Senator Godfrey:** Does any other country give the kind of incentive grants that we do—let us say to companies that are 80 per cent Canadian owned? I think you mentioned it was 80 per cent.

[Traduction]

**M. Crosby:** Je suppose que l'avenir nous le dira. Il convient toutefois, de noter que nous avons eu un régime «facile» avant ce projet de loi—si l'on veut attribuer à cet adjectif «facile» cette connotation—et que ce dernier ne nous a pas permis de découvrir de gisement comme Ekofisk ou de l'importance de ceux qui ont été découverts par la suite au large des côtes de la Norvège. Nous n'avons tout simplement pas encore découvert de gisements aussi importants dans nos régions pionnières. Nous espérons simplement que nous en arrivons à ce stage-là. Il s'agit davantage du taux de productivité des gisements découverts que du type de régime en place. Le genre de régime importait vraiment peu, si une région n'offrait aucun avantage géologique. Personne n'exploitait ce genre de région. Il fallait donc peser le pour et le contre. Reste à savoir si ce régime entraînera un affaiblissement ou une intensification de l'activité. Pour l'instant, cela ne semble pas être le dernier. Ce régime, associé au programme d'encouragements pétroliers et aux subventions, semble donner des résultats contraires: cela semble encourager les gens qui ne se sont pas encore aventurés dans les régions pionnières ou au large des côtes, à s'y risquer. Nous constatons maintenant la présence de nouveaux joueurs qui ne manifestaient aucun intérêt il y a peu de temps. Ceci est dû à la fois à ce projet de loi ainsi qu'à d'autres éléments du programme énergétique national—en toute justice, le programme énergétique national est une entité, ce projet de loi n'étant qu'une partie ou un pilier de la structure. Les autres éléments sont conçus, comme ce dernier l'a été, en fonction l'un de l'autre. Ils n'ont pas été conçus séparément. Ils sont censés s'engrener, à l'instar du programme d'incitants pétroliers.

**Le sénateur Cook:** Certaines parties du programme canadien sont-elles uniques ou s'est-on servi de l'expérience d'autres pays?

**M. Crosby:** Nous avons emprunté à divers régimes. Il n'y a aucun doute à ce sujet. Nous avons emprunté des Britanniques le concept de la redevance additionnelle progressive bien que, comme je l'ai mentionné, nous l'ayons énormément épuré et rendu beaucoup plus sensible aux dépenses. Nous disposons maintenant d'un régime plus perfectionné que le leur.

Nous nous sommes penchés sur l'expérience de la Norvège et sur la participation de la Statoil à l'exploration au large des côtes—et, effectivement, cela nous a influencés dans la décision que nous avons prise d'amener le gouvernement canadien à participer à l'exploration dans les régions pionnières ainsi qu'au large des côtes.

Nous nous sommes inspirés d'autres régimes à travers le monde mais aucun autre régime ne pourrait être tout à fait identique au nôtre étant donné qu'il faut l'adapter aux diverses situations. Comme je l'ai mentionné, pour que notre régime soit valable, il faut songer à y incorporer de grandes superficies encore inexploitées.

**Le sénateur Godfrey:** D'autres pays accordent-ils le même genre d'encouragements que nous—à des sociétés par exemple qui appartiennent à 80 p. 100 à des intérêts canadiens? Je crois que vous avez parlé de 80 p. 100.



[Text]

**Dr. Crosby:** The rate of the grant goes up with the rate of Canadian ownership. It can get as high as 80 per cent. The minimum is 25 per cent. I know of no other country that has that kind of comprehensive and organized scheme of incentive grants. That is something which in itself would seem unique. Other countries have incentive programs, not just for oil and gas but for other industries. So there is nothing new in the way of having incentives. We have had other types of incentives prior to this, but this system is a different type of scheme.

**Senator Godfrey:** Are the others as generous as this? I am trying to compare one with the other, not as to type but as to generosity.

**Dr. Crosby:** I really could not answer that, Mr. Chairman.

**Senator Buckwold:** I believe the Americans are more generous.

**Dr. Crosby:** It is possible that in certain circumstances they could be more generous. On the other hand, our scheme is meant to be one that does not discriminate between one party and another in any way, except with respect to the Canadianization aspect, and whether they are in the frontier regions or within a provincial boundary. It is set out, scheduled, in a form that is probably quite different from what normally might be the case. It is therefore not something that is administered in a capricious way or in a case by case fashion. It does have rules and a framework within which it must work. There may be individual cases where treatment has been more generous elsewhere, but I do not know of any comprehensive scheme like this one.

**Senator Godfrey:** I am not familiar with the situation in the United States. Specifically how does this compare with the United States?

**Dr. Crosby:** The United States has a very good scheme from the standpoint of the producer with regard to depletion allowances and that sort of thing.

**Senator Buckwold:** And lower royalties.

**Senator Godfrey:** I am talking about direct grants in aid of exploration, not incentives after the discovery.

**Dr. Crosby:** I believe the incentives in the United States are, for the most part, geared to production—at least the ones with which I am familiar, such as depletion allowances, and that sort of thing.

**Senator Godfrey:** If you are successful and discover something, you then benefit.

**Dr. Crosby:** Your chances of profitability are then enhanced. The royalty rate varies from place to place in the United States. It is considerably more than the 5 per cent for the first 36 months under the current regulations we have for the frontier regions, and it is more than the 10 per cent that we have under the current regulations for the frontier. As I recall, it can go as high as 16½ per cent.

[Traduction]

**M. Crosby:** Les encouragements sont proportionnels au taux de participation canadienne. Cela peut aller jusqu'à 80 p. 100. Le minimum a été fixé à 25 p. 100. Je ne connais aucun autre pays qui offre un programme d'encouragement aussi complet et aussi structuré. Il semblerait qu'il s'agit là d'un programme assez unique. D'autres pays ont mis sur pied des programmes d'encouragement qui s'adressent non seulement aux producteurs de gaz et de pétrole mais à d'autres industries. Ces programmes ne sont pas nouveaux. Nous avons déjà offert d'autres types de stimulants, mais ce programme est différent.

**Le sénateur Godfrey:** Y a-t-il d'autres pays qui sont aussi généreux que le Canada? J'essaie de les comparer l'un à l'autre du point de vue de la générosité et non du type de programme.

**M. Crosby:** Je ne pourrais vraiment pas répondre à cette question, monsieur le président.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que les Américains sont plus généreux.

**M. Crosby:** Il se peut que dans certaines circonstances ils soient plus généreux. D'autre part, notre programme est conçu de manière à ne pas faire de discrimination entre deux parties si ce n'est en ce qui concerne l'aspect de la canadianisation et s'il s'agit d'exploration dans des régions pionnières ou à l'intérieur d'une frontière provinciale. Le programme revêt une forme probablement très différente de ce qu'on pourrait normalement trouver. Il ne s'agit donc pas d'un programme administré de façon irréfléchie ou en fonction des cas qui se présentent. Il comporte des règles fixes et un cadre très strict. Il se peut que certains pays aient été plus généreux, mais je ne connais aucun programme aussi complet que celui-ci—

**Le sénateur Godfrey:** Je ne connais pas du tout la situation aux États-Unis. De façon plus précise, comment notre programme se compare-t-il à celui des États-Unis?

**M. Crosby:** Les États-Unis ont un très bon programme qui avantage le producteur comme les déductions pour épuisement et ainsi de suite.

**Le sénateur Buckwold:** Et des redevances inférieures.

**Le sénateur Godfrey:** Je parle des subventions directes rattachées à l'exploration et non des encouragements consentis après la découverte.

**M. Crosby:** Je crois qu'aux États-Unis les encouragements sont axés la plupart du temps sur la production—du moins ceux que nous connaissons—comme les déductions pour épuisement et ainsi de suite.

**Le sénateur Godfrey:** Si vous avez de la veine et découvrez quelque chose c'est alors que vous en profitez.

**M. Crosby:** Vos chances de succès sont donc plus grandes. Le taux des redevances varie d'un endroit à l'autre aux États-Unis. Il est de loin supérieur au 5 p. 100 pour les 36 premiers mois prévus dans le règlement actuel régissant les régions pionnières et beaucoup plus élevé que le 10 p. 100 dont il est question dans le règlement régissant les régions pionnières. Si je me rappelle bien, cette redevance peut aller jusqu'à 16½ p. 100.



[Text]

**Senator Cook:** You refer to the old regime and the new regime. In the final analysis what counts is what the well produces. Can you give us any ballpark percentage figure of the increased yield to the Canadian government from producing wells under this new regime, compared with what the percentage would have been under the old regime?

**Dr. Crosby:** From the standpoint of the fiscal requirements of the resource management regime alone, not taking into account income tax sources of revenue and other taxation sources—looking only at the resource management regime itself—the Government of Canada will stand to receive a great deal more under this new regime than under the old regime. By the “old” regime I mean the current regime. I am referring to this bill as the new and the current one as the old. As I mentioned earlier, under the current regime it is 5 per cent for the first 36 months of production and a flat 10 per cent thereafter. However, this bill is quite different; it provides for 10 per cent plus a profit-sharing scheme. If anyone struck a bonanza the government would get its fair share of that bonanza, 40 per cent if the net profit above a 25 per cent rate of return, which latter is quite generously calculated. It allows, for example, for such things as a notional income tax calculated on the assumption that this is the only asset one has—which is a pretty fair income tax allowance.

**Senator Cook:** Is there not another yield from the 25 per cent ownership?

**Mr. Gillespie:** For the government?

**Senator Cook:** Yes.

**Dr. Crosby:** Yes. One could look at it in that way. I might mention that there are a number of ways under this proposed act whereby the interest involved in the crown share could find its way into the private sector. If, for example, the minister did not wish to transfer that crown share to a crown corporation for its exercise, then he could put it up for public tender. I should mention that there is a restriction in the bill to the effect that only those with a Canadian ownership rate of 75 per cent would be eligible to acquire such an interest.

**The Chairman:** You mean with a reserve bid?

**Dr. Crosby:** There could be a reserve bid. It is not specified in the act, but there could be a reserve bid.

In another case, for example where the minister has transferred the crown share to a designated crown corporation to exercise that crown interest, if that crown corporation does not choose to convert that to a working interest made by the time the minister has approved a system of production for the relevant lands, then that interest reverts back to the Crown and again it is put up for public tender and could again find its way into the private sector; so there is more than one way whereby the crown share could find its way to being exercised by some party other than a designated crown corporation.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Vous parlez de l'ancien et du nouveau régime. Ce qui compte finalement c'est ce que les puits produisent. Pouvez-vous nous donner un pourcentage approximatif des dividendes supplémentaires que retirera le gouvernement canadien de l'exploitation de ces puits en vertu de ce nouveau régime par rapport à ce qu'il aurait obtenu sous l'ancien régime.

**M. Crosby:** Du point de vue des exigences fiscales du simple régime de gestion des ressources, compte non tenu de l'impôt sur le revenu et d'autres sources fiscales—ne tenant compte que du régime de gestion des ressources—le gouvernement du Canada garnira davantage ses coffres en vertu du nouveau régime. Par «ancien» régime je veux parler du régime actuel. Lorsque je parle du régime proposé je le qualifie de «nouveau». Comme je l'ai mentionné plus tôt, le régime actuel prévoit une redevance de 5 p. 100 pendant les 36 premiers mois de production et de 10 p. 100 par la suite. Toutefois, ce projet de loi est assez différent. Il y est question d'une redevance de base de 10 p. 100 ainsi que d'un partage des bénéfices. Si quelqu'un trouvait un filon, le gouvernement obtiendrait alors une part équitable des bénéfices, à savoir 40 p. 100 du bénéfice net—au delà des 25 autres p. 100 du total des investissements, ces derniers étant très généreusement calculés. Il prévoit entre autres un impôt notionnel calculé en fonction de l'hypothèse qu'il s'agit des seuls actifs que l'on possède—ce qui s'avère un dégrèvement d'impôt assez respectable.

**Le sénateur Cook:** N'y a-t-il rien d'autre à tirer de ce taux de participation de 25 p. 100?

**M. Gillespie:** Pour le gouvernement.

**Le sénateur Cook:** Oui.

**M. Crosby:** Oui. On pourrait procéder de la façon suivante. Je pourrais mentionner que ce projet de loi offre un certain nombre de moyens permettant que les droits de la Couronne puissent être acheminés vers le secteur privé. Si, par exemple, le ministre ne veut pas transférer cette part de la Couronne à une Société de la couronne pour son exercice, il pourrait alors l'aliéner par adjudication. Je devrais toutefois mentionner qu'il est précisé dans le projet de loi que seules les sociétés qui ont un taux de participation canadienne de 75 p. 100 pourraient acquérir ces droits.

**Le président:** Vous voulez dire avec une mise à prix?

**M. Crosby:** Il pourrait bien y avoir une mise à prix. La loi ne le précise pas, mais ce serait possible.

Dans un autre cas, par exemple, lorsque le ministre a transféré la part de la Couronne à une Société de la couronne désignée afin qu'elle exerce ces droits de la Couronne, si cette société de la Couronne choisit de ne pas convertir cette part en une part financière active, avant que le ministre ait approuvé un système de production pour les terres en cause, cette part redevient alors une part de la Couronne que le ministre doit aliéner par adjudication de sorte que les droits trouvent de nouveau un titulaire dans le secteur privé; la part de la Couronne pourrait donc être exercée de bien des façons par une partie autre qu'une société de la Couronne désignée.

[Text]

**Senator Cook:** Some money would change that, would it not? If it were put up for tender?

**Dr. Crosby:** Yes. It is revenue. It is a form of revenue, of sorts. We were speaking of revenue, and that is why I mentioned it.

**Senator Molson:** Dr. Crosby, reverting to the comparison with the American rates that we were talking about a minute or two ago, are there a great many lands in the United States that are comparable to these Canada frontier lands that we are discussing? Is there not a difference between our provincial rights and their states rights, that would make this of less general application in the United States?

**Dr. Crosby:** In the United States a great deal of the lands in the western part of the States are held and controlled by the Bureau of Land Management of the federal government of the United States. They do not fall under the jurisdiction of the individual state. There is therefore probably far more lands on in the United States under the jurisdiction of that federal government within the boundaries of the individual states than there would be in Canada within the boundaries of the individual provinces. The lands within the boundaries of the individual provinces of Canada that fall under federal ownership and jurisdiction—or at least that are owned by the federal government, I should say, because I do not want to get into the jurisdiction question—are relatively scattered, and are lands that have been purchased for value by the federal government for one reason or another. There are such lands where the use of the surface does not preclude the development of the subsurface rights. Either that, or the use of the surface has terminated, and the surface has been sold off to some other party, whereupon the subsurface rights are leased out for development. That is pretty well how we came into possession of production from those lands.

Other lands have been retained from the time of Confederation for military reasons, or some other national reason; but in general they are lands that have been purchased for value by the federal government.

**Senator Buckwold:** What about Indian reservations in western Canada?

**Dr. Crosby:** The Indian lands are actually handled under a different piece of legislation and, in fact, are administered by a different group entirely.

**Senator Buckwold:** They would not come under the terms of this particular bill.

**Dr. Crosby:** No, they would not.

**Senator Buckwold:** May I just perhaps again change the subject?

The terms of Bill C-48 have been discussed and debated for some months now. Could you give us some idea of the industry's opinion of the bill, and what might be some of their considerations or objections?

**Dr. Crosby:** Well, Mr. Chairman, I hardly consider myself a very good spokesman for the industry on this bill.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Un peu d'argent changerait cela n'est-ce pas? Si on aliénait cette part par adjudication?

**M. Crosby:** Oui. C'est un revenu. Une certaine forme de revenu. Nous parlions de revenu et c'est pourquoi je l'ai mentionné.

**Le sénateur Molson:** Monsieur Crosby, pour en revenir à la comparaison que nous faisons avec les taux américains il y a quelques instants, y a-t-il beaucoup de terres aux États-Unis qui peuvent se comparer à nos terres pionnières ici au Canada? N'existe-t-il pas une différence entre les droits provinciaux et les droits consentis par les États qui ferait en sorte que cela s'appliquerait de façon moins générale aux États-Unis?

**M. Crosby:** Aux États-Unis une grande partie des terres de l'Ouest appartiennent au *Bureau of Land Management* du gouvernement fédéral des États-Unis qui en assure le contrôle. Elles ne relèvent pas de la compétence des États. Ainsi, beaucoup plus de terres aux États-Unis relèvent probablement du gouvernement fédéral à l'intérieur des frontières de chaque État qu'il n'y en aurait au Canada à l'intérieur des frontières de chaque province. Les terres situées à l'intérieur des frontières de chaque province canadienne qui appartiennent au Fédéral et relèvent de sa compétence—ou du moins que le gouvernement fédéral, possède, devrais-je dire, parce que je ne veux pas parler de la question de la compétence—sont assez dispersées et ont été achetées aux fins de spéculation par le gouvernement fédéral pour une raison ou pour une autre. Il existe des terres où l'utilisation de la surface n'empêche pas l'exercice des droits relatifs à leur sous-sol. Il peut également s'agir de terres pour lesquelles il n'y a plus rien à tirer en affleurement et que la surface a été vendue à quelque autre parti et que par la suite les droits relatifs aux gisements souterrains sont loués à bail aux fins d'exploitation. C'est à peu près la façon dont nous nous portons acquéreurs de ces terres aux fins de production.

D'autres terres ont été retenues au moment de la Confédération pour des raisons militaires ou quelque autre raison d'intérêt national; mais, en général, il s'agit de terres qui ont été achetées aux fins de spéculation par le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'en est-il des réserves indiennes dans l'ouest du Canada?

**M. Crosby:** Les terres des autochtones font l'objet d'une autre loi et sont en fait administrées par un groupe tout à fait différent.

**Le sénateur Buckwold:** Les dispositions de ce projet de loi ne s'y appliquent donc pas.

**M. Crosby:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** Me permettez-vous de changer de nouveau de sujet?

La teneur du bill C-48 a fait l'objet de discussions, depuis quelques mois déjà. Pourriez-vous nous dire ce que pense l'industrie de ce projet de loi et quelles pourraient être certaines de ses objections?

**M. Crosby:** Monsieur le président, je ne me considère guère un très bon porte-parole de l'industrie relativement à ce projet de loi.



[Text]

**Senator Buckwold:** I am referring to the kind of things that people who are in the industry object to. I do not expect you to support them.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I think it is fair to say that there has been a considerable amount of objection from the industry with respect to the crown share, the amount of ministerial discretion given in this bill, and to the provisions that stipulate that the minister will have the authority to prohibit proposed transfers or assignments of interest. I could mention two or three others also; for example, the decrease in the confidentiality period for certain types of information. We are making certain types of information available more quickly, or we will be doing so under this proposed act, than is the case at present. I think these are some of the major items that have given rise to concern on the part of the industry.

**Senator Buckwold:** From what I have read, there seemed to be less criticism when there was an easing of the "back-in" provision that you outlined earlier, with regard to lands that had been explored prior to this bill. That is the provision whereby the federal government would pay its share of the cost on those lands.

It seems to me that one of the major complaints is with regard to ministerial discretion, which in many cases seems to give absolute power to the minister. Could you discuss that matter a little bit with us, and indicate why those provisions are necessary?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the act that would follow upon passage of Bill C-48 is very comprehensive and covers the development of frontier lands all the way from the beginning of exploration through the developmental stages into the production stage. Moreover, in conjunction with the Oil and Gas Production and Conservation Act—which act, I might mention, Bill C-48 amends to some degree, to bring it into line with this bill—it even has to do with such matters as transportation, pipelines and the like; so that we have here a very comprehensive regime indeed. If you take this bill and view it not only as standing by itself, but also together with the Oil and Gas Production and Conservation Act of 1970, plus the amendments to that 1970 act—

**The Chairman:** Are there any other acts under that word "plus"? You have referred to this bill plus the Oil and Gas Production and Conservation Act. Is there any other legislation that is outstanding that you include in that group?

**Dr. Crosby:** For the time being, as regards the resource management regime for the frontier regions, Mr. Chairman, I would just refer to these two pieces: the 1970 act plus this proposed act. If you take those together and consider the comprehensive nature of the regime, then it follows that if you are going to cast into concrete, so to speak, all of the terms and conditions that govern such a regime from stem to stern, you have to be rather careful not to do it in such a fashion as to allow no freedom of movement at all, and no flexibility at all.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Je veux parler du genre de choses auxquelles les hommes d'affaires s'opposent. Je ne m'attends pas à ce que vous les appuyiez.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je crois qu'il est juste de dire que l'industrie a formulé beaucoup d'objection à l'égard de la part de la Couronne, de la discrétion laissée au ministre ainsi que des dispositions stipulant que le ministre sera autorisé à interdire les transferts ou cessions d'intérêt. Je pourrais en nommer deux ou trois autres à savoir la diminution de la période pour laquelle certains types de renseignements doivent rester confidentiels. Nous acceptons de divulguer certains types de renseignements ou le ferons en application des dispositions du projet de loi plus rapidement que ce n'est le cas actuellement. Je crois qu'il s'agit là de quelques-uns des principaux points qui ont soulevé des objections de la part de l'industrie.

**Le sénateur Buckwold:** D'après ce que j'ai lu, les critiques semblent s'être apaisées lorsqu'on a adouci la disposition «du retour en arrière» dont vous avez parlé plus tôt relativement aux terres qui ont été explorées avant que ce projet de loi ne soit déposé. Il s'agit de la disposition stipulant que le gouvernement fédéral assumerait sa part des coûts à l'égard de ces terres.

Il me semble qu'on se plaint surtout de la discrétion ministérielle qui, dans bien des cas, semble donner un pouvoir absolu au ministre. Pourriez-vous nous donner des détails et nous dire pourquoi ces dispositions sont nécessaires?

**M. Crosby:** Monsieur le président, la loi dont nous disposons si le bill C-48 est adoptée est très complète et englobe l'exploitation des terres pionnières à partir de l'exploration, en passant par les étapes de développement et jusqu'à l'étape de la production. Qui plus est, conjointement avec la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz—loi, permettez-moi de le mentionner, que le Bill C-48 modifie dans une certaine mesure, afin qu'elle se conforme au projet de loi—la loi va jusqu'à traiter de questions comme le transport, les pipelines et ainsi de suite; il s'agit donc d'un régime assez complet. Si vous prenez ce projet de loi et ne le considérez pas isolément mais plutôt de pair avec la Loi de 1970 sur la production et la conservation du pétrole et du gaz, ainsi que les amendements qui ont été apportés à cette Loi de 1970—

**Le président:** Y a-t-il d'autres lois sous-entendues par ce «ainsi que»? Vous avez parlé de ce projet de loi ainsi que de la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz. Y incluez-vous d'autres lois?

**M. Crosby:** Pour l'instant, en ce qui concerne le régime de la gestion des ressources pour les régions pionnières, monsieur le président, je me reporterais uniquement à ces deux documents: la Loi de 1970 et le projet de loi. Si vous considérez des derniers conjointement, en examinant également la nature globale du régime, il s'ensuit que si vous avez l'intention de graver dans le béton, à proprement parler, toutes les conditions régissant un régime de ce genre de bout en bout, il nous faut être assez prudent et procéder de manière à laisser un peu de liberté et de souplesse.



*[Text]*

What we had hoped for originally that is, we who are involved in the resource management process—was a very brief act, of perhaps four or five pages, with lots of regulations that could be changed by order in council. In such legislation you have a certain flexibility. If something does not work too well, it can always be changed by another order-in-council. In order to get a meaningful regime under an act like this, one has to have something like this bill; to ensure that we do not get completely boxed in, flexibility must be built in. This is done in the proposed act by way of putting in ministerial discretion. Thus it is true that there is a considerable amount of necessary ministerial discretion.

**The Chairman:** Which is a substitute. I take it, for not having it done by way of regulation?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, in a sense that is true. Had it been done by regulation—had we been able to do it by regulation—one could then have said, "Well, regulations can be changed with a fair degree of alacrity."

**The Chairman:** Yes. I can tell you that if you had persisted in the matter of regulations, you might have had a great many problems in this committee.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I believe you have placed the problem entirely in its perspective in very few words.

**Senator Godfrey:** Surely you cannot maintain that ministerial discretion is preferable to regulation?

**Senator Buckwold:** I think that is dangerous.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I do not believe I said that.

**Senator Godfrey:** I know you didn't.

**The Chairman:** You mean that it is more sweeping?

**Senator Godfrey:** Yes. Ministerial discretion can, of course, be provided for in a regulation.

**The Chairman:** Is there much difference between an order-in-council and ministerial discretion, actually?

**Senator Godfrey:** From a practical point of view, they are probably the same.

**The Chairman:** With the exception that a regulation is in the public eye much more than is ministerial discretion, which is a fait accompli before you can get at it.

**Senator Godfrey:** Yes, I agree.

**Senator Hastings:** Dr. Crosby, you used the phrase "a considerable amount of ministerial discretion." Would you care to venture an opinion as to whether there is more ministerial discretion in this bill than would apply to the Minister of Energy, Mines and Minerals in Alberta or any other minister responsible for administering the mines of his province?

*[Traduction]*

Ce que nous espérons initialement, c'est-à-dire nous qui participons au processus de gestion des ressources—c'était une loi très brève, de 4 ou 5 pages environ, accompagnée d'un règlement détaillé qui pourrait être amendé par arrêté en conseil. Une telle loi assurerait une certaine latitude. Si quelque chose ne va pas très bien, il est toujours possible de le modifier par un autre arrêté en conseil. En vue d'obtenir un régime qui en vaille la peine en vertu d'une loi comme celle-là, il est nécessaire d'avoir un projet de loi de ce genre; pour assurer que nous ne soyons pas contraints outre mesure, il est nécessaire de fournir une certaine souplesse aux termes de la loi. Cela est accompli dans le projet de loi envisagé lorsqu'on y ajoute l'insertion de discrétion ministérielle. Il est donc vrai qu'il existe un degré considérable de discrétion ministérielle nécessaire.

**Le président:** Ce qui est un substitut, si je comprends bien, à ce qui n'a pas été accompli au moyen d'un règlement?

**M. Crosby:** Monsieur le président, c'est vrai dans un sens. Si cela avait été fait par règlement—si nous avions été en mesure de le faire par règlement—on aurait pu dire: «Les règlements peuvent être modifiés avec une certaine alacrité.»

**Le président:** Oui. Je peux vous dire que si vous aviez persisté quant au règlement, vous auriez pu avoir beaucoup de problèmes avec notre comité.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je crois que vous avez en quelques mots remis le problème entièrement dans sa perspective.

**Le sénateur Godfrey:** Vous ne pouvez certainement pas prétendre que la discrétion ministérielle soit préférable au règlement?

**Le sénateur Buckwold:** Je pense que c'est dangereux.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je ne crois pas avoir dit cela.

**Le sénateur Godfrey:** Je sais que vous ne l'avez pas dit.

**Le président:** Vous voulez dire que c'est plus radical?

**Le sénateur Godfrey:** Oui. La discrétion ministérielle peut, évidemment, être fournie par un règlement.

**Le président:** En fait y a-t-il beaucoup de différence entre un arrêté en conseil et la discrétion ministérielle?

**Le sénateur Godfrey:** Du point de vue pratique, c'est probablement la même chose.

**Le président:** À l'exception du fait qu'un règlement aux yeux du public est beaucoup plus qu'une discrétion ministérielle, qui est un fait accompli avant qu'on puise en discuter.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je suis d'accord.

**Le sénateur Hastings:** M. Crosby, vous avez employé la phrase «un degré considérable de discrétion ministérielle». Risqueriez-vous une opinion sur le fait qu'il y ait plus de discrétion ministérielle dans ce projet de loi qui s'appliquerait au ministre de l'énergie, des Mines et des Minéraux en Alberta ou tout autre ministre responsable de l'administration des mines de sa province?

[Text]

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the answer to that question is no. In fact, there is probably less ministerial discretion contained in this bill than there is in the legislation of Alberta. I believe the minister's speech given on January 20 to the standing committee summarized some of those instances that do occur in the Alberta legislation. If one examines the Alberta legislation, which is accepted by the industry and with which the industry feels quite comfortable, and sees all of the discretion within it, one can see that a regime can get along quite well with that sort of thing. I believe that the reason the industry is so comfortable with the Alberta system is that it has been there for a number of years and the industry has become accustomed to it. If they were once worried about this or that piece of legislation when it was passed, they do not worry about it any more, probably because they have learned to live with it. However, there is a great deal of ministerial discretion contained in the Alberta legislation. I would say that some of it is more marked than that contained in this bill. I would refer this committee to that ministerial address. Perhaps I could get some material on it if you are interested.

**The Chairman:** Dr. Crosby, supposing, for instance, there is an objection to ministerial discretion—would you say that something similar to what is involved in ministerial discretion is necessary to implement this legislation to the planned scope of the bill?

**Dr. Crosby:** Could we go over that question again, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Let me shorten it and say this: if not by regulation, if not by ministerial discretion, then what is necessary to implement the bill? There are two questions there. The first one is: Why is ministerial discretion necessary? The second one is: Well, then, what other course might be followed?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I think it is necessary because one does not want to cast into solid concrete under an act a regime that we might find from experience should have been slanted a little bit one way or the other from that which was eventually passed. By placing certain items in a discretionary mode, as we have done in this bill, we have allowed freedom to move within certain limits with regard to particular provisions in the bill. We hope that we can adapt, therefore, to what happens. If, for example, we find that a certain provision or certain provisions within the bill do not work the way we are using them we can adapt our treatment under those provisions in accordance with that.

**The Chairman:** Yes, but amendment is still another possibility?

**Dr. Crosby:** Yes, amendment of an act—particularly an act of this sort—is something that could be contemplated. I will say this, however. I have worked on this bill now for 10 years and it has not yet been passed.

**Senator Buckwold:** What a fate!

**Dr. Crosby:** One would hate to face the prospect of bringing in yet another one. I think this bill will far outlive me if that is

[Traduction]

**M. Crosby:** Monsieur le président, la réponse à cette question est non. En fait, il y a probablement moins de discrétion ministérielle contenue dans ce bill qu'il y en a dans la mesure législative de l'Alberta. Je crois que le discours du ministre prononcé le 20 février devant le comité permanent a résumé certains de ces cas qui se produisent dans la législation de l'Alberta. Si l'on examine les mesures législatives de l'Alberta, qui sont acceptées par l'industrie et avec lesquelles l'industrie se sent confortable et qu'on voit toute la discrétion qu'elles contiennent, on peut s'apercevoir qu'un régime peut se tirer très bien de ce genre de chose. Je crois que la raison pour laquelle l'industrie s'accommode si bien au régime de l'Alberta c'est parce qu'il a été établi depuis un certain nombre d'années et que l'industrie s'y est habituée. Si elle était préoccupée au sujet de telle ou telle mesure législative lorsqu'elle a été adoptée, elle ne s'en parce qu'elle a su s'y adapter. Cependant, la législation de l'Alberta contient beaucoup de cas de discrétion ministérielle. Je dirais que certaines lois en contiennent plus que le bill à l'étude. Je prierais le comité de se rapporter au discours ministériel. Je pourrais peut-être me procurer de la documentation à ce sujet si cela vous intéresse.

**Le président:** Monsieur Crosby, supposons, par exemple, qu'il y ait de l'opposition à la discrétion ministérielle—diriez-vous que quelque chose d'analogue à ce qui découle de la discrétion ministérielle est nécessaire pour mettre en application cette loi en lui donnant la portée entière du bill?

**M. Crosby:** Pourrions-nous reprendre cette question depuis le début, monsieur le président?

**Le président:** Permettez-moi de résumer ainsi la situation: qu'est-il nécessaire d'avoir pour mettre en vigueur le projet de loi, sinon un règlement mis à la discrétion ministérielle? On peut se poser deux questions. La première est pourquoi une discrétion ministérielle est-elle nécessaire? La deuxième est de quelle autre façon pourrait-on agir?

**M. Crosby:** Monsieur le président, je pense que si nous ne voulons pas graver dans de la pierre une loi qui, après avoir été mise à l'essai, ne nous semblerait pas suffisamment souple d'une façon ou de l'autre. En plaçant certains articles sous un pouvoir discrétionnaire, comme nous l'avons fait dans ce projet de loi, nous avons accordé une latitude dans certaines limites en ce qui concerne des dispositions particulières du bill. Nous espérons donc que nous pourrions nous adapter à ce qui arrivera. Si, par exemple, nous découvrons qu'une certaine disposition ou certaines dispositions dans le bill ne sont pas satisfaisantes, nous pouvons adapter notre traitement en vertu de ces dispositions.

**Le président:** Oui, mais une modification est encore une autre possibilité?

**M. Crosby:** Oui, la modification d'une loi—en particulier d'une loi de ce genre—est une possibilité que nous pourrions envisager. Je ferai remarquer, cependant, que cela fait dix ans que je travaille pour faire adopter ce projet de loi et que je n'ai pas encore réussi.

**Le sénateur Buckwold:** Quel destin!

**M. Crosby:** Je n'envisage pas avec plaisir la perspective d'en rédiger une autre. Je pense que ce projet de loi va me survivre



## [Text]

the case. I do not mean to be facetious, but it is far more difficult to amend an act than it is to change regulations.

**The Chairman:** It is less difficult, however, to take out the ministerial discretion and let the future unfold as it will.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I can only speak personally with regard to this, but I take it that it must be the feeling of many other people because that is the way the bill is designed. Perhaps I am speaking inadvertently on their behalf, but it seems to me that to have designed a bill too tightly and then have it turn out that it did not accomplish what it was intended to accomplish—for example, if rather than encouraging exploration, something else happened—one really would not have very much room to ameliorate circumstances. As it stands in this bill, we think there is room to move; if it does turn out that reaction is such as to diminish the exploration effort—as has been suggested, I believe, by one member here today—we do have enough leeway to move under this bill to ameliorate the situation. At least, we believe we do.

**Senator Godfrey:** I have a question that could act as an illustration. You mentioned earlier that what used to be exploration agreements—I suppose permits—were laid down rigidly as to the conditions and now there is the use of ministerial discretion as to how those exploration agreements are to be made up in each individual case. Is my understanding correct?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman, an exploration agreement is, as the name implies, an agreement between two parties: the government on one side and the developer on the other.

**Senator Godfrey:** Is this ministerial discretion a sort of maximum that applies to alleviate or help the exploration companies in certain circumstances? Is that the purpose of the ministerial discretion, as you have just suggested, or can it go both ways?

**Dr. Crosby:** The discretion under the bill is great enough that, for example, the area to be involved in an exploration agreement can be varied depending upon the prospectivity of the region. To take an actual example, Hudson Bay is not considered by most people to be tremendously promising; however, there are those who would like to prospect there.

**The Chairman:** Doctor, on that point, if there is an exploration agreement involving a number of parties, with the operation of that agreement not being satisfactory to the Crown, which is one of the parties, then you say that there are provisions under which ministerial discretion can be exercised, notwithstanding that it is an agreement between the parties?

**Dr. Crosby:** I hope, Mr. Chairman, that I did not mislead you. I did not mean to say that, though perhaps I did. Once the agreement as between parties is struck, the terms and conditions of that agreement are such as they appear in the agreement until it terminates. If the agreement is for four years, and for the first year a certain amount of seismic work

## [Traduction]

pendant bien des années si c'est le cas. Je ne veux pas me montrer exigeant mais c'est beaucoup plus difficile de modifier une loi qu'un règlement.

**Le président:** C'est moins difficile, cependant, de supprimer la discrétion ministérielle et de laisser l'avenir en décider.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je ne peux parler qu'en mon nom sur ce point, mais je pense que ce doit être l'impression de beaucoup d'autres personnes parce que c'est dans ce but que le bill a été conçu. Je me trompe peut-être en parlant en leur nom mais il me semble que d'avoir conçu un bill trop strict et de l'avoir transformé au point qu'il n'a pas accompli ce qu'il était censé accomplir—par exemple si au lieu d'encourager l'exploration, quelque chose d'autre est survenu—il ne nous resterait pas beaucoup de place pour améliorer les circonstances. Dans le bill tel qu'il est présenté, je pense qu'il existe une marge de manœuvre; s'il arrive que la réaction est telle qu'elle diminue l'effort d'exploration—comme cela a été suggéré, je crois, aujourd'hui par un membre du comité—nous avons suffisamment de liberté d'action pour améliorer la situation. C'est, du moins, ce que nous croyons.

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais poser une question qui peut servir d'illustration. Vous avez mentionné plus tôt que ce qui était des accords d'exploration—je suppose des permis—était rédigé de façon inflexible quant aux conditions et maintenant nous avons eu l'utilisation de la discrétion ministérielle pour déterminer de quelle façon ces accords d'exploration seront conclus dans chaque cas individuel. Est-ce que j'ai bien compris?

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président, un accord d'exploration est comme le nom l'indique un accord entre deux parties: le gouvernement d'un côté et le promoteur de l'autre.

**Le sénateur Godfrey:** Cette discrétion ministérielle est-elle une sorte de maximum qui permet de soulager ou d'aider les sociétés d'exploration dans certaines circonstances? Est-ce là le but de la discrétion ministérielle, comme vous venez de le mentionner ou cela peut-il être pris dans les deux sens?

**M. Crosby:** La discrétion aux termes du projet de loi est assez élevée pour que le domaine impliqué, par exemple, dans un accord d'exploration, puisse être différent selon les possibilités d'exploration de la région. Pour prendre un exemple réel, la Hudson Bay n'est pas tenue par la plupart des gens comme très prometteuse; cependant, il y en a qui voudraient y prospecter.

**Le président:** A ce sujet, monsieur, s'il existe un accord d'exploration comportant un certain nombre de parties, le fonctionnement de cet accord n'étant pas satisfaisant pour la Couronne qui est l'une des parties, diriez-vous alors qu'il existe des dispositions en vertu desquelles la discrétion ministérielle peut être exercée, nonobstant le fait qu'il y a un accord entre les parties?

**M. Crosby:** J'espère, monsieur le président, ne pas vous avoir induit en erreur. Je ne voulais pas dire cela quoique je l'ai peut-être dit. Une fois que l'accord entre les parties est approuvé, les conditions de cet accord sont celles qui figurent dans l'accord jusqu'à ce qu'il soit terminé. Si l'accord est d'une durée de quatre ans, la première année une certaine partie du



[Text]

is to be done, the next year something else has to be done and in the third year the wells have to be drilled and so on, that remains as is during the tenure of that agreement.

What I meant to say was that, as from area to area, one could take the different conditions into account, such as operating conditions, depth of water, climate, and so on.

**The Chairman:** Dr. Crosby, if you have a termination date in an agreement, there is nothing to prevent the Crown from changing its approach at the termination of the agreement. You do not need ministerial discretion for that.

**Senator Cook:** As I understand the witness, he says that ministerial discretion is exercised before you make the agreement.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Cook:** Once the agreement is made, that is that.

**The Chairman:** Yes, and they are committed for the period of the agreement. When it terminates, there is no restriction until they make another agreement.

**Senator Cook:** That's right.

**Senator Godfrey:** Yes, but in certain circumstances they will not go into an agreement unless you make it easier. For example, in Hudson Bay they would not go and do the work unless in tough areas you made it a bit easier by ministerial discretion. Would that be the case? Is that what you are talking about?

**Dr. Crosby:** Yes, that is true. In some areas, for example south from Hibernia, you could design a much smaller area with much tougher drilling requirements and so on than you could, let's say, in Hudson Bay. That is why the bill does not attempt to set out specifics, as does the current regulatory regime, the one we are trying to change. The bill does not attempt to set out specific sizes for permits or specific work requirements based upon an annual increasing scale, a schedule actually published as part of the law. It does not do that. It lists a number of variables that can be negotiated.

**Senator Hastings:** Mr. Chairman, during the term of an agreement, if an operator could not live up to a work requirement during that year, the minister could again change it for that year as he does now.

**Dr. Crosby:** The minister could, because he is a party to the agreement. If both parties are mutually agreed that the agreement should be changed, yes, the discretion is there to do that.

**Senator Buckwold:** But there are areas of ministerial discretion that could adversely affect a company. Is there anything in this bill that allows a right of appeal by a lessee?

**Dr. Crosby:** Yes, sir.

[Traduction]

travail sismique sera accomplie, l'année suivante quelque chose d'autre doit être fait et la troisième année, le forage des puits doit être exécuté et ainsi de suite, les conditions restent les mêmes que celles qui figurent dans l'accord.

Ce que je voulais dire c'est que d'un domaine à l'autre, on pourrait tenir compte de conditions différentes comme les conditions d'exploitation, la profondeur de l'eau, le climat, etc.

**Le président:** Monsieur Crosby, si vous avez une date de résiliation dans l'accord, rien n'empêche la Couronne de changer son attitude à la résiliation de l'accord. Vous n'avez pas besoin de la discrétion ministérielle pour faire cela.

**Le sénateur Cook:** Si je comprends bien ce que dit le témoin, la discrétion ministérielle est exercée avant de conclure l'accord.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Une fois que l'accord est conclu, on n'a pas à revenir sur la question.

**Le président:** Oui et les parties sont engagées pour la période de l'accord. Lorsqu'elle se termine, il n'y a aucune restriction jusqu'à ce qu'un autre accord soit conclu.

**Le sénateur Cook:** C'est juste.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, mais dans certaines circonstances, un accord ne sera pas signé à moins que les choses soient rendues plus faciles. Par exemple, dans le cas de la Baie d'Hudson, les participants ne seraient pas allés faire le travail à moins que les choses soient rendues plus faciles dans les régions rigoureuses, grâce à la discrétion ministérielle. Est-ce de cela que vous parlez?

**M. Crosby:** Oui, c'est vrai. Dans certaines régions, par exemple au sud d'Hibernia, vous pouvez avoir une superficie beaucoup plus petite avec des conditions de forage beaucoup plus exigeantes et, que disons, dans la Baie d'Hudson. C'est pourquoi le projet de loi n'essaie pas de déterminer des cas précis, comme le fait le régime de réglementation actuel, celui que nous essayons de changer. Le projet de loi n'essaie pas d'établir des dimensions précises pour les permis ou des conditions de travail précises fondées sur une échelle d'augmentation annuelle, un calendrier publié en réalité comme faisant partie de la loi. Le bill ne fait pas cela. Il énumère un certain nombre de variables qui peuvent être négociées.

**Le sénateur Hastings:** Monsieur le président, alors qu'un accord est en vigueur, si un exploitant ne peut pas accomplir les conditions de travail requises au cours de cette année-là, le ministre pourrait peut-être effectuer un changement pour cette année-là comme il le fait maintenant.

**M. Crosby:** Le ministre pourrait le faire, parce qu'il est l'une des parties de l'accord. Si les deux parties acceptent mutuellement que l'accord soit modifié, oui, on peut avoir recours à la discrétion ministérielle.

**Le sénateur Buckwold:** Mais il existe des domaines de discrétion ministérielle qui pourraient avoir des effets adverses pour l'exploitant. Existe-t-il quelque chose dans ce projet de loi qui permette un droit d'appel au preneur?

**M. Crosby:** Oui monsieur.

[Text]

**Senator Buckwold:** Against a ministerial discretionary action?

**Dr. Crosby:** Yes, there is what we refer to at times, colloquially, as an appeal section. That is clause 56 on page 48. You will notice, as you go through the bill, that many of the major decisions that have to be made, and many of the major actions that have to be taken by the minister to meet the obligations he must undertake, are subject to clause 56.

For example, if he were to revoke the declaration of a significant discovery, that would be subject to clause 56. A company could appeal that. Hearings would then be held and eventually there could be recourse to the Federal Court of Appeal under section 28 of the Federal Court Act. So there is that procedure in the proposed act.

**Senator Buckwold:** Do you feel that it is broad enough to protect the lessees? In your opinion is it broad enough to take care of the objections we hear from the lessees?

**Dr. Crosby:** It was designed to be broad enough to cover the major undertakings the minister would have to decide on in a discretionary manner.

**The Chairman:** Dr. Crosby, on one point arising out of what Senator Buckwold said, if the Crown and a developer are parties to an agreement which does not contain any provision for the exercise of ministerial discretion on certain terms, then there is no problem of the question of ministerial discretion arising during the lifetime of that agreement. Nor, as I understand it from you, is there anything in this bill which would give the minister the right to exercise ministerial discretion and to change the terms or provisions of the agreement for whatever the duration of that agreement might be.

**Dr. Crosby:** The minister certainly would not be free to do that unilaterally, Mr. Chairman. If there were a mutual agreement between the two parties, he could change the terms and conditions.

**The Chairman:** Or if the agreement contained a provision giving him certain latitudes.

**Dr. Crosby:** We do not normally put exactly that type of provision in the agreement. However, it is not possible to stipulate exactly what types of studies will always be necessary—for example, what types of environmental studies will always be necessary. So we do make the exploration agreement subject to those environmental conditions as may become apparent and real as the work goes on. There is therefore discretion, for example, involved in that particular aspect. I imagine there are others that would come to light as well, if we were to take an agreement and look at it in detail.

**The Chairman:** Except that in respect of environmental conditions the law would stipulate what should be done in the operation of the agreement in relation to environment. So you do not need ministerial discretion for that, do you?

**Dr. Crosby:** Well, Mr. Chairman, the law cannot stipulate in detail what would be required in the way of a study that

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Contre une initiative de discrétion ministérielle?

**M. Crosby:** Oui, il y a ce à quoi on se rapporte parfois dans le langage parlé comme l'article de l'appel. C'est l'article 56 de la page 48. Vous remarquerez, en lisant le projet de loi, que beaucoup des décisions importantes qui doivent être prises et un grand nombre des initiatives importantes que le ministre doit prendre pour remplir les obligations auxquelles il s'engage, sont assujetties à l'article 56.

Par exemple, s'il voulait révoquer la déclaration d'une découverte importante, cela serait assujéti à l'article 56. Une société dans ce cas-là pourrait faire appel. Des audiences auraient lieu et on pourrait au besoin avoir recours à la Cour fédérale d'appel en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Cette possibilité existe donc dans le projet de loi envisagé.

**Le sénateur Buckwold:** Avez-vous l'impression que cela suffit pour protéger les preneurs? A votre avis, est-ce suffisant pour répondre aux objections venant de ceux-ci?

**M. Crosby:** Le projet de loi a été conçu de façon assez vaste pour couvrir les cas principaux qui seront laissés à la discrétion du ministre.

**Le président:** Monsieur Crosby, pour revenir à ce que disait le sénateur Buckwold: si la Couronne et un promoteur sont parties d'un accord qui ne contient aucune disposition pour l'exercice de discrétion ministérielle dans certaines conditions, il n'y a pas alors de problème quant à la question de discrétion ministérielle au cours de la durée d'un accord. Non plus que, si je vous comprends bien, n'y a-t-il rien dans ce projet de loi qui donnerait au ministre le droit d'exercer une discrétion ministérielle et de modifier les conditions ou les dispositions de l'accord pour la durée de cet accord quelle qu'elle soit.

**M. Crosby:** Le ministre ne serait certainement pas libre d'agir ainsi de façon unilatérale, monsieur le président. S'il existait un accord mutuel entre les deux parties, il pourrait changer les modalités.

**Le président:** Ou si l'accord contenait une disposition lui accordant une certaine latitude.

**M. Crosby:** Nous n'avons pas l'habitude d'inscrire exactement ce genre de disposition dans l'accord. Cependant ce n'est pas possible de prévoir exactement le genre d'études qui seront toujours nécessaires—par exemple, quel genre d'études écologiques seront toujours nécessaires. Par conséquent, nous assujettissons l'accord d'exploration à ces conditions écologiques lorsqu'elles se présentent réellement à mesure que les travaux avancent. Cet aspect, par exemple, comporte donc un élément de discrétion. J'imagine qu'il y en a d'autres qui apparaîtront également si nous étudions un accord en détail.

**Le président:** Sauf qu'en ce qui concerne les conditions écologiques, la loi stipulerait ce qui doit être fait dans la mise en œuvre de l'accord en rapport avec l'environnement. Vous n'avez donc pas besoin de discrétion ministérielle pour cela, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Monsieur le président, la loi ne peut pas stipuler en détail ce qui sera exigé dans le sens d'une étude qui rendrait



[Text]

would sufficiently clear an area environmentally to the satisfaction of all parties concerned. It is not just the resource managers who are involved here. The Department of the Environment and the Department of Fisheries and Oceans, for example, are two key players in this.

**The Chairman:** And I suppose you have to assume that the developer might be interested and co-operative, too.

**Dr. Crosby:** Thus far, Mr. Chairman, the developer has, I am happy to say, been usually co-operative and helpful in this respect.

**Senator Bell:** Mr. Chairman, I believe the witness stated that the national energy policy is a unit and that Bill C-48 is supposed or is designed to match with the other bills.

**The Chairman:** As I understood him, he did not quite say that when I asked him the question. He said that it was designed to work with the Oil and Gas Conservation Act. Is that right, Dr. Crosby?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I think it is fair to say that the question was put in a manner which would seem quite acceptable to me. Yes, this is a part of the national energy program as a whole. It would come in under the desire and objective of the government to ensure security of energy supply. Also to some extent it would be one of the means of helping to meet objectives with respect to Canadianization, governmental participation, and objectives of that sort under the national energy program.

**The Chairman:** I suppose that would include, then, Bill C-57.

**Dr. Crosby:** I was just referring, Mr. Chairman, to Bill C-48, actually. That is why Bill C-48 meshes to some extent with the energy security bill that has been tabled for discussion, and the incentives program under that and the Canadian ownership rate determinations under that. These things all work into this bill as well because certain of those aspects are utilized in implementing this bill.

**The Chairman:** We have not had those bills yet.

**Dr. Crosby:** No, Mr. Chairman, and for the time being there are regulations which we have been using for some years to do some of these things, and will continue to use until there is superseding legislation.

**Senator Bell:** Mr. Chairman, the witness has said that he has worked on this bill for ten years. Is it fair to draw the inference that the National Energy Policy, which is designed to take care of to-day's energy problems, has been in the works for ten years?

**Dr. Crosby:** I would like to correct any misconception I may have given. What you are looking at here is not ten years old. Back in 1973, we had actually designed a new regime, and we thought at the time it was pretty good. However, we all know what happened in 1973, and that regime, which was supposed to supplant the 1961 regime, went out of date within approxi-

[Traduction]

suffisamment clair un domaine écologique à la satisfaction de tous les intéressés. Ce ne sont pas seulement les gestionnaires des ressources qui sont en cause dans ce cas. Le ministère de l'Environnement et le ministère des Pêches et Océans, par exemple, ont un rôle important à jouer.

**Le président:** Et je suppose qu'il faut supposer que le promoteur sera peut-être intéressé et coopératif aussi.

**M. Crosby:** Jusqu'ici, monsieur le président, j'ai le plaisir de dire que le promoteur a été en général coopératif sur ce point.

**Le sénateur Bell:** Monsieur le président, je crois que le témoin a déclaré que la politique énergétique nationale est une unité et que le bill C-48 est conçu en vue d'aller de pair avec les autres bills.

**Le président:** Si j'ai bien compris ce qu'a dit monsieur Crosby, ce n'est pas exactement ce qu'il a répondu quand je lui ai posé la question. Il a dit que le bill était censé aller de pair avec la Loi sur la conservation du pétrole et du gaz. Est-ce bien cela, monsieur Crosby?

**M. Crosby:** Monsieur le président, je crois devoir dire que la question m'a été posée d'une façon qui la rendait tout à fait acceptable. Oui c'est bien une partie du programme entier d'énergie nationale. Il correspond au désir et à l'objectif du gouvernement d'assurer la sécurité des approvisionnements d'énergie. Ce serait aussi, jusqu'à un certain point, un moyen d'aider la société à remplir les objectifs concernant la canadienisation, la participation gouvernementale et des objectifs du genre au titre du programme énergétique national.

**Le président:** Je suppose que cela comprendra alors le bill C-57.

**M. Crosby:** En fait, monsieur le président, c'est au bill C-48 que je faisais allusion. C'est la raison pour laquelle ce bill s'insère jusqu'à un certain point dans le bill sur la sécurité de l'énergie qui a été déposé pour discussion et les programmes de stimulants ainsi que la détermination du taux de propriété canadienne dans le cadre du programme des stimulants. Ces mesures sont d'accord avec le bill parce que certains des aspects sont utilisés en mettant en vigueur ledit bill.

**Le président:** Nous n'avons pas encore eu ces projets de loi à l'étude.

**M. Crosby:** Non, monsieur le président, et pour l'instant il y a un règlement qui a été utilisé pendant quelques années au sujet de ces mesures et qui continuera à être en vigueur d'ici à ce qu'une nouvelle mesure législative le remplace.

**Le sénateur Bell:** Monsieur le président, le témoin a déclaré qu'il s'occupe de ce bill depuis dix ans. Peut-on en conclure que la politique de l'énergie nationale qui est conçue pour s'occuper de nos problèmes énergétiques d'aujourd'hui est en préparation depuis dix ans?

**M. Crosby:** Je voudrais rectifier tout malentendu que je peux avoir causé. Le projet de loi qui est devant vous n'est pas vieux de dix ans. En 1973, nous avions en fait conçu un nouveau régime et avions pensé alors qu'il était très bon. Cependant, nous savons tous ce qui s'est produit en 1973 et ce régime qui était censé remplacer le régime de 1961 a disparu



## [Text]

mately one year. The price of oil quadrupled, as I recall, and, of course, the price has gone up from there. We realized then that at least the fiscal requirements as we saw them back in the early part of 1973 were wrong and that we had to start over again. What is before the committee now bears little resemblance to what we thought we might do then. It is true we have been working on this matter for ten years, but it does not mean that the contents of the bill are ten years old. In fact, many of the things in here are just a few months old such as the *ex gratia* payments.

**The Chairman:** I notice that it is getting near to our adjourning time. Dr. Crosby, if we sit tomorrow morning or Thursday morning, would you be available?

**Dr. Crosby:** I would be happy to be available for as long as you would like to have me here.

**The Chairman:** Then, may I suggest to the committee that instead of sitting tomorrow morning, we sit Thursday morning in order to give our expert more time to prepare, because he has only recently been brought into this matter. Would the committee be agreeable to that suggestion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, may I make a suggestion?

**The Chairman:** Yes.

**Dr. Crosby:** I have here in both official languages a summary of some of the high points of the bill. Perhaps it would be helpful to members of the committee.

**The Chairman:** Thank you, we will distribute them. And we will meet on Thursday morning at 9.30.

The committee adjourned.

## [Traduction]

dans environ un an. Le prix du pétrole a quadruplé, et, évidemment, des hausses en ont résultées. Nous nous rendons compte qu'au moins les exigences fiscales comme nous les voyons telles qu'elles étaient au début de l'année 1973 n'étaient pas justes et que nous devions tout recommencer. Ce dont le comité est saisi ne ressemble guère à ce que nous pensions faire alors. Il est vrai que nous étudions cette question depuis dix ans, mais cela ne signifie pas que les contenus du bill soient de dix ans. En fait, une grande partie du bill a été rédigée il y a quelques mois, par exemple, les paiements *ex gratia*.

**Le président:** Je me rends compte que nous nous approchons du temps de l'ajournement. M. Crosby, si nous siégeons demain matin ou jeudi matin, seriez-vous disponible?

**M. Crosby:** Je serai heureux de me mettre à votre disposition pour tout le temps que vous voudrez.

**Le président:** Dans ce cas là, puis-je demander au comité qu'au lieu de siéger demain matin, nous siégeons jeudi matin afin de donner à notre expert plus de temps pour se préparer parce qu'il vient seulement d'être mis au courant de cette question. Êtes-vous d'accord avec cette suggestion?

**Des voix:** D'accord.

**M. Crosby:** Monsieur le président, puis-je faire une suggestion?

**Le président:** Oui.

**M. Crosby:** J'ai ici avec moi un résumé dans les deux langues officielles de certains des principaux points du bill. Ce serait peut-être utile aux membres du Comité.

**Le président:** Merci, nous les distribuerons. Et nous nous rencontrerons jeudi matin à 9 h 30.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

*Dept. of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management  
of Canada Oil and Gas Lands Administration.

*Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général de la Direction de la  
gestion des ressources, Administration du pétrole et du  
gaz des terres du Canada.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, October 22, 1981

Le jeudi 22 octobre 1981

Issue No. 58

Fascicule n° 58

**Second Proceedings on:**

**Deuxième fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».



WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, October 15, 1981.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: “An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48, intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 22, 1981  
(82)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48—"An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Flynn, Godfrey, Lafond, Manning, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (13)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Bell. (1)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff:  
Mr. T. S. Gillespie.

*Witness:*

*Dept. of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management of Canada Oil and Gas Lands Administration.

The Committee proceeded to the examination of the witness, assisted therein by Mr. Gillespie.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned until Tuesday, October 27, 1981 at 2:30 p.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 OCTOBRE 1981  
(82)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier:

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Buckwold, Connolly, Cook, Flynn, Godfrey, Lafond, Manning, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (13)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Bell. (1)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:  
M. T. S. Gillespie.

*Témoin:*

*Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général de la Direction de la gestion des ressources, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada.

Le Comité poursuit l'audition du témoin avec l'aide de M. Gillespie.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 27 octobre 1981 à 14 h 30.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 22, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we will resume with Dr. Crosby this morning. He was with us, as you will recall, on Tuesday afternoon.

There has been distributed to the members of the committee this morning a statement entitled, "Amendments Proposed at Report Stage of Bill C-48 in House of Commons by Minister." You may not have had the opportunity to skim through this as it was distributed just a few minutes ago, but there is one question, Dr. Crosby, that I would like to ask. On page 3 of that memorandum there is a notation which indicates that the report stage motions 43 and 50 by the Minister of Energy, Mines and Resources were ruled out of order by Madam Speaker on July 13, 1981. What was the nature of those amendments?

**Dr. D. G. Crosby, Director Gen, Resource Management, Canada Oil and Gas Lands Administration, Department of Energy, Mines and Resources:** Motion No. 43, Mr. Chairman, and motion No. 50, were to introduce two proposed amendments that would change certain headings in the bill. They were not, in effect, substantive changes.

**The Chairman:** They were not changes in clauses, but rather in the headings.

**Dr. Crosby:** Rather in the headings, sir. I gather that must be the reason why they were ruled out of order. I could, however, refer to the general counsel of the Department of Energy, Mines and Resources, Mr. Ward Elcock, who is with us here today.

**The Chairman:** I have been struggling to reach him on the phone for a few days. He is a very travelling man.

**Dr. Crosby:** Well, we have him here with us today, sir, and he may have a few more words that he wishes to add. I think, however, that that, essentially, is the story.

**The Chairman:** Perhaps I might just address another question to you, Dr. Crosby. In scanning through what has been said from time to time in connection with this bill, and the National Energy Program, there seemed to be certain headings that can be abstracted from what has been said. I am just wondering whether you feel that there should be any additional subject matters listed in the list I have prepared. I will read this. The topics, as I gathered them, were, one, the pricing of oil on the Canadian market; two, the foreign ownership of the oil industry; three, a new administrative regime for oil and gas prospective lands under federal jurisdiction; and four, proposals for increased governmental participation in the petroleum sector. What if any topics that are pertinent to this

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 octobre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier l'objet du bill C-48, Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons poursuivre ce matin avec M. Crosby qui, comme vous vous en souvenez, se trouvait avec nous mardi après-midi.

Il a été distribué ce matin aux membres du Comité un mémoire intitulé «Amendements proposés par le ministre à l'étape du rapport du bill C-48 à la Chambre des communes». Étant donné qu'il a été distribué il n'y a que quelques minutes, vous n'avez peut-être pas eu l'occasion de le parcourir mais il y a une question que je voudrais poser, Monsieur Crosby. À la page 3 de ce mémoire, il y a une note qui indique que les motions 43 et 50 à l'étape du rapport présentées par le ministre de l'Énergie des Mines et Ressources ont été déclarées irrecevables par Mme le président le 13 juillet 1981. Quelle était la nature de ces amendements?

**M. D. G. Crosby, directeur général, Gestion des Ressources, Administration des terres pétrolières et gazifères du Canada, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Monsieur le président, les motions n° 43 et 50 devaient présenter deux amendements projetés qui modifieraient certains titres dans le bill. Ils ne constituaient pas en effet des changements dans le fond.

**Le président:** Il n'y avait pas de changements dans les articles mais plutôt dans les titres.

**M. Crosby:** Plutôt dans les titres Monsieur. J'en conclus que ce doit être la raison pour laquelle ils ont été déclarés irrecevables. Je pourrais toutefois en référer à l'avocat général du Ministère de l'Énergie, Mines et Ressources, Ward Elcock, qui se trouve ici avec nous aujourd'hui.

**Le président:** Je me suis efforcé de le joindre par téléphone pendant quelques jours. Il voyage énormément.

**M. Crosby:** Il se trouve ici avec nous aujourd'hui, Monsieur, et il peut souhaiter ajouter quelques mots. Je pense toutefois que fondamentalement, c'est bien là toute l'histoire.

**Le président:** Peut-être que je pourrais vous poser une autre question, M. Crosby. En examinant ce qui a été déclaré de temps à autre relativement à ce bill et au Programme énergétique national, il semble que tout cela peut se résumer en quelques points saillants. Je me demande si vous pensez qu'il devrait y avoir des sujets supplémentaires énumérés sur la liste que j'ai préparée. Je vais la lire. Les sujets que j'ai rassemblés sont les suivants, premièrement, la fixation du prix du pétrole sur le marché canadien, deuxièmement, la mainmise étrangère sur l'industrie pétrolière, troisièmement un nouveau régime administratif pour les gisements de pétrole et le gaz sous juridiction fédérale, et quatrièmement, des propositions visant à augmenter la participation du gouvernement dans le secteur

[Text]

bill, to the Alberta Agreement and to the NEP have I omitted or do not appear on that list?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, an item that might be included, which is really a sub-item of your fourth item, would be the goals for Canadianization or, if you wish, the proposals for Canadianization, of which, of course, governmental participation is one aspect.

**The Chairman:** Therefore you think that, specifically as a topic, we should add the provisions dealing with Canadianization, or the hoped for result of Canadianization. Which way would you put it?

**Dr. Crosby:** I believe the way you put it originally was very good.

**The Chairman:** Are there any other questions at this stage before Dr. Crosby proceeds? He has some slides here today which will illustrate certain points that he has developed.

**Senator Godfrey:** I have a question relating to one matter that was brought up last day with regard to the appeals to the minister. Reading the clause, I could not see who actually hears those appeals. Is it the minister himself?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the appeal respecting a decision made under this bill—

**Senator Godfrey:** It is really a proposed decision, is it not? Advance warning is given and then they proceed?

**Dr. Crosby:** Yes. Notice is given. There are, I believe, eight provisions contained in the bill, Mr. Chairman, that are subject to the appeal process under section 56. Where the minister makes a decision, issues an order, or in some other way undertakes the obligation placed upon him in accordance with those provisions, the parties affected have the right to ask for a hearing, which sets in motion the process that has been referred to as the appeal process.

**Senator Walker:** There is nothing unusual about that system, is there?

**Dr. Crosby:** No, not at all, Mr. Chairman.

**Senator Godfrey:** I simply want to know who holds the hearing? This clause does not set out who actually sits there and holds the hearing.

**Dr. Crosby:** The first level of appeal is to the minister, where decisions have been undertaken or implemented on his behalf by those who have been executing the provisions of the bill, and the hearing would be undertaken under his auspices. Whether or not he would actually chair the hearing—

**Senator Godfrey:** That is what I am trying to find out. This clause mentions that a party may request a hearing and that the minister shall consider representations made and evidence adduced at the hearing and so on. However, is there some other general statute that permits ministers to delegate responsibility for these hearings or is there provision in this statute which delegates the responsibility? *Prima facie* when you read this clause, you would think the minister himself has to chair the hearing. I realize that it is impractical, however.

**Dr. Crosby:** I would ask Mr. Elcock to reply to that question, if he would.

[Traduction]

pétrolier. Y a-t-il des sujets se rapportant au bill, à l'accord avec l'Alberta et au PEN que j'ai omis, ou qui ne sont pas mentionnés sur cette liste?

**M. Crosby:** Monsieur le président, une rubrique que l'on pourrait inclure et qui est en fait une sous-rubrique de la rubrique 4 aurait trait aux objectifs de la canadienisation ou, si vous voulez, les projets de canadienisation dont la participation du gouvernement constitue bien entendu un des aspects.

**Le président:** Vous pensez donc que comme sujet particulier, nous devrions ajouter les dispositions concernant la canadienisation ou les résultats que l'on en attend. De quelle façon procéderiez-vous?

**M. Crosby:** Je crois que la façon primitive était très satisfaisante.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions avant que M. Crosby ne poursuive? Il a apporté quelques diapositives qui illustreront certaines questions qu'il a développées.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai une question concernant un sujet qui a été soulevé hier relativement aux appels au ministre. En lisant l'article, je ne vois pas qui, en fait, entend ces appels. Est-ce le ministre lui-même?

**M. Crosby:** Monsieur le président, l'appel concernant une décision prise en vertu de ce bill—

**Le sénateur Godfrey:** C'est en fait une décision projetée, n'est-ce pas? On donne un préavis et ensuite on va de l'avant?

**M. Crosby:** Oui, un préavis est donné. Je crois qu'il y a huit dispositions contenues dans ce bill qui sont assujetties au processus d'appel en vertu de l'article 56. Lorsque le ministre prend une décision, donne un ordre ou s'acquitte d'une quelque autre façon de l'obligation qui lui incombe conformément à ces dispositions, les parties intéressées ont le droit de demander une audience, ce qui met en marche le processus connu sous la dénomination de processus d'appel.

**Le sénateur Walker:** Il n'y a rien d'inhabituel dans ce système, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Non, pas du tout, monsieur le président.

**Le sénateur Godfrey:** Je désire simplement savoir qui tient l'audience? Cet article ne précise pas qui siège en fait et tient l'audience.

**M. Crosby:** Le premier niveau d'appel est au ministre, lorsque les décisions ont été entreprises ou appliquées en son nom par ceux qui exécutent les dispositions du bill, et l'audience serait tenue sous ses auspices, qu'il préside ou non la réunion—

**Le sénateur Godfrey:** C'est ce que j'essayais de savoir. Cet article précise qu'une partie peut demander une audience, que le ministre doit examiner les représentations et les preuves fournies à l'audience, etc. Toutefois, existe-t-il une autre loi générale qui autorise les ministres à déléguer leurs responsabilités pour ces audiences, ou existe-t-il une disposition dans cette loi qui délègue la responsabilité? À première vue, lorsque vous lisez cet article, vous êtes amené à penser que le ministre lui-même doit présider l'audience. Toutefois, je me rends compte que cela n'est pas faisable.

**M. Crosby:** Je vais demander à M. Elcock de répondre à cette question s'il veut bien.



[Text]

**Mr. W. P. D. Elcock, Gen Counsel, Department of Energy, Mines and Resources:** Mr. Chairman, under the specific provisions of the bill, it would be possible for the minister to delegate any of the responsibilities that are given to him under the bill to a member of the public service.

**The Chairman:** What section are you referring to, Mr. Elcock?

**Mr. Elcock:** I believe it is section 5, Mr. Chairman.

**Dr. Crosby:** I believe, Mr. Chairman, that it is sub-clause 5 of clause 5 on page 5.

**Senator Godfrey:** That answers my question, thank you.

**Senator McIlraith:** Before we leave this point, I note that the minister is not really pinned down to any precise procedure. He may hear the appeal himself, if he wishes, or he may delegate the responsibility to another person to hear it for him. He apparently cannot delegate the responsibility to several persons, but only one, I suppose.

**The Chairman:** Senator McIlraith, this point might become important as to the rights of the person launching the appeal following the decision on the hearing.

**Senator McIlraith:** It would also be of some importance to the person wishing to appeal to the minister to know the practice of a particular minister, because heretofore, where there have been appeals to the minister, there has been variance from minister to minister. This can be quite an important item from the point of view of the person directly affected. It arises in many cases with regard to air matters and railway matters.

**The Chairman:** Is it in order, Dr. Crosby, to follow this question with Mr. Elcock?

**Dr. Crosby:** Yes, I believe so. What I really had in mind for today, Mr. Chairman, with your indulgence and that of the members of this committee, was to continue with the review of the substantive content of the bill as such.

**The Chairman:** We can come back to this item, because I had some concern as to the procedures necessary to initiate an appeal. Is there any formal procedure outlined in the bill?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, do you wish to proceed with that question at this time?

**The Chairman:** No; that is the question I am going to ask at some time.

**Dr. Crosby:** All right. I am sure Mr. Elcock has taken notice of that.

**The Chairman:** You wish to proceed with the substance of the provisions of the bill?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the day before yesterday at our last meeting we covered a wide range of matters. In fact, when I looked at the transcript afterwards I was surprised at how extensive the discussion had been. I think that that will speed up the discussion this morning considerably, because many of the things that were touched upon, raised and discussed amongst those of us present are those things that are in many of the highlights of the bill.

[Traduction]

**M. W. P. D. Elcock, avocat conseiller général, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Monsieur le président, aux termes des dispositions précises du bill, il serait possible au ministre de déléguer à un fonctionnaire n'importe laquelle des responsabilités qui lui sont confiées en vertu du bill.

**Le président:** A quel article faites-vous allusion, monsieur Elcock?

**M. Elcock:** Monsieur le président, je crois que c'est l'article 5.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je crois qu'il s'agit du paragraphe (5) de l'article 5 à la page 5.

**Le sénateur Godfrey:** Cela répond à ma question, merci.

**Le sénateur McIlraith:** Avant de passer à une autre question, je note que le ministre n'est pas vraiment astreint à une procédure précise. S'il le désire, il peut entendre l'appel lui-même ou confier cette responsabilité à un tiers. Apparemment, il ne peut pas désigner plusieurs personnes mais une seule.

**Le président:** Sénateur McIlraith, cette question peut devenir importante en ce qui a trait aux droits de la personne qui interjette appel à la suite de la décision concernant l'audience.

**Le sénateur McIlraith:** Pour la personne désirant en appeler au ministre, il serait également important de connaître ses habitudes parce que jusqu'ici, lorsqu'il y a eu des appels au ministre, il y a eu des divergences d'un ministre à l'autre. Cela peut être très important du point de vue de la personne directement intéressée. Cela se produit dans de nombreuses affaires concernant les questions aériennes et les chemins de fer.

**Le président:** Monsieur Crosby, est-il opportun de poursuivre cette question avec M. Elcock?

**M. Crosby:** Oui, je le crois. Avec votre indulgence et celle des membres du Comité, je songeais toutefois aujourd'hui, à poursuivre l'examen du contenu principal du bill en tant que tel.

**Le président:** Nous pouvons revenir à cette rubrique parce que je ne suis pas très sûr des procédures à suivre pour interjeter appel. Le bill indique-t-il une procédure officielle?

**M. Crosby:** Monsieur le président, désirez-vous examiner cette question en ce moment?

**Le président:** Non; c'est une question que je poserai plus tard.

**M. Crosby:** D'accord, je suis persuadé que M. Elcock en a pris note.

**Le président:** Vous voulez que l'on passe maintenant à la teneur des dispositions du bill?

**M. Crosby:** Monsieur le président, avant-hier, lors de notre dernière réunion, nous avons abordé plusieurs questions. De fait, lorsque j'ai lu la transcription par la suite, j'ai été surpris du nombre d'aspects que nous avons abordés. Je crois que cela nous permettra de procéder beaucoup plus rapidement ce matin, parce qu'un bon nombre des choses dont on a déjà discuté font partie des points saillants de ce bill.



[Text]

What I propose to do, if you, sir, and the members of the committee would agree, is to follow along the organization of the materials that we handed out at the close of the last meeting. Those materials included a diagrammatic sketch illustrating the oil and gas administration regime as it came about when the Canada Oil and Gas Land Regulations were originally promulgated in 1961.

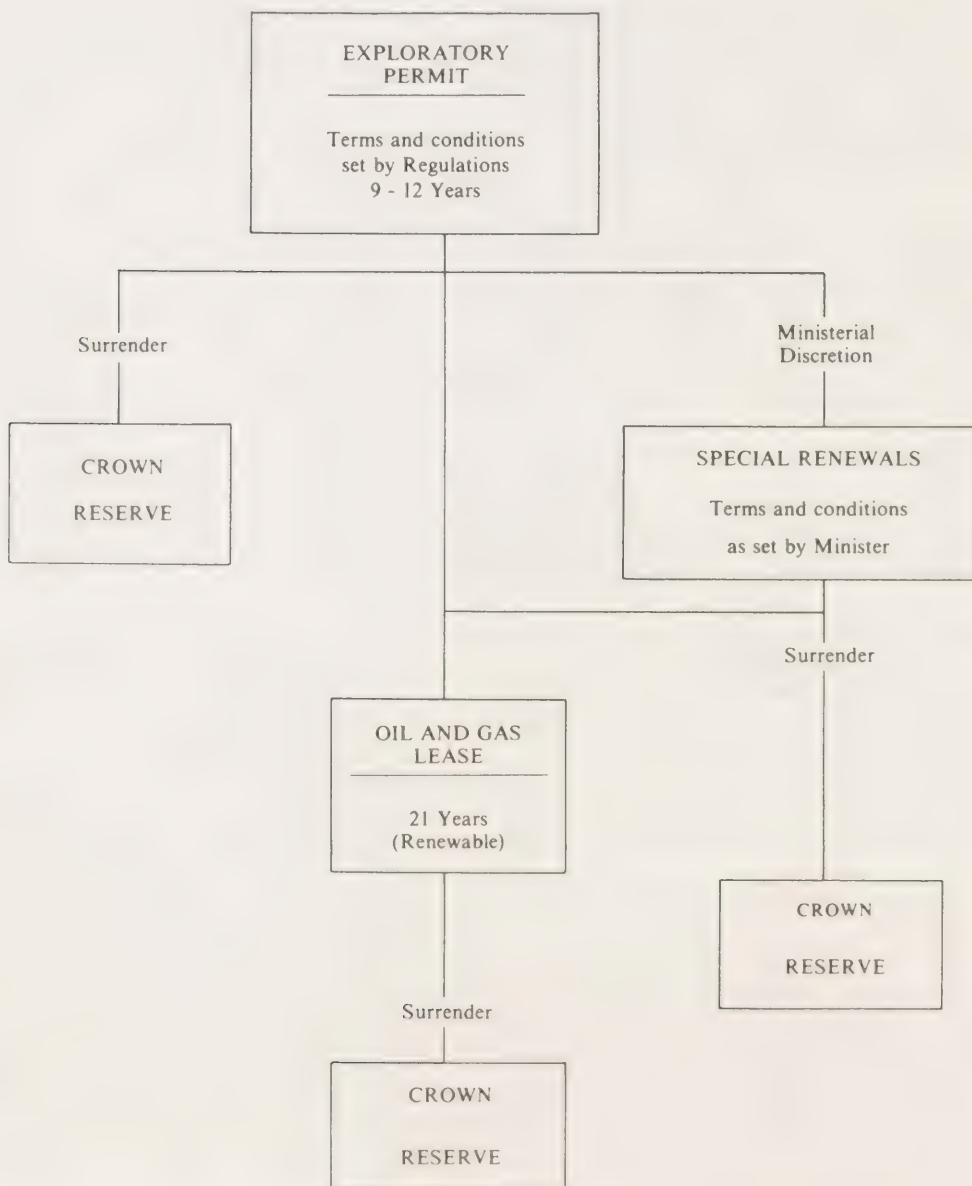
(The diagram is as follows:)

[Traduction]

Je propose, si vous, Monsieur le président et les membres du comité êtes d'accord, de suivre l'ordre de présentation des documents que nous avons reçus à la fin de la dernière réunion. Ces documents comprennent des diagrammes illustrant le régime d'administration des ressources de pétrole et de gaz mis en œuvre lors de la promulgation du Règlement sur les terres pétrolières et gazières du Canada promulgué en 1961.

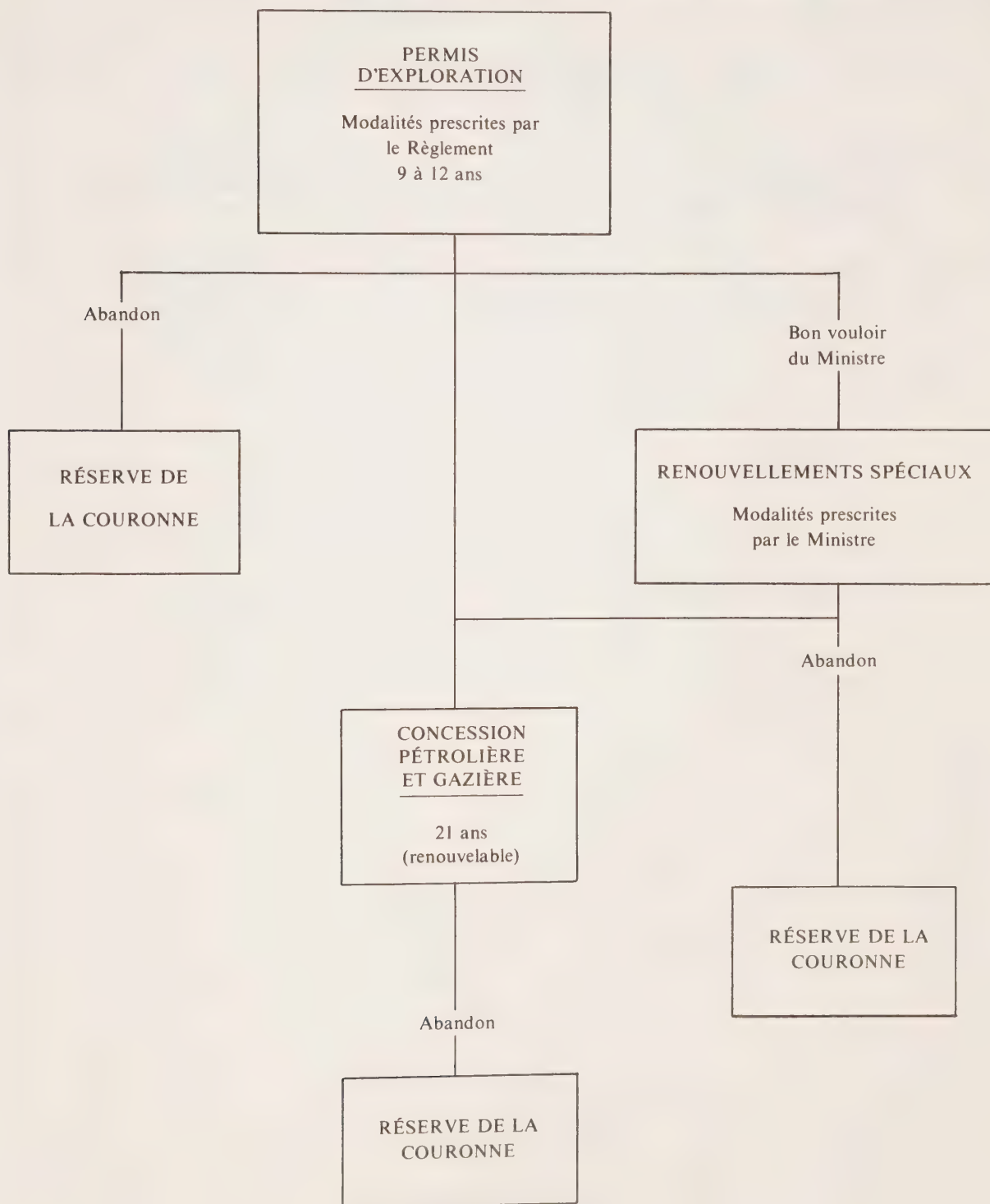
(Diagramme:)

CANADA OIL AND GAS LAND REGULATIONS  
1961 Regime



[Traduction]

RÈGLEMENT SUR LES TERRES PÉTROLIÈRES ET GAZIÈRES DU CANADA  
Régime de 1961



[Text]

**Dr. Crosby:** That was followed by another diagram, which illustrates the current regime now in place as a result of amending those regulations in August of 1977.

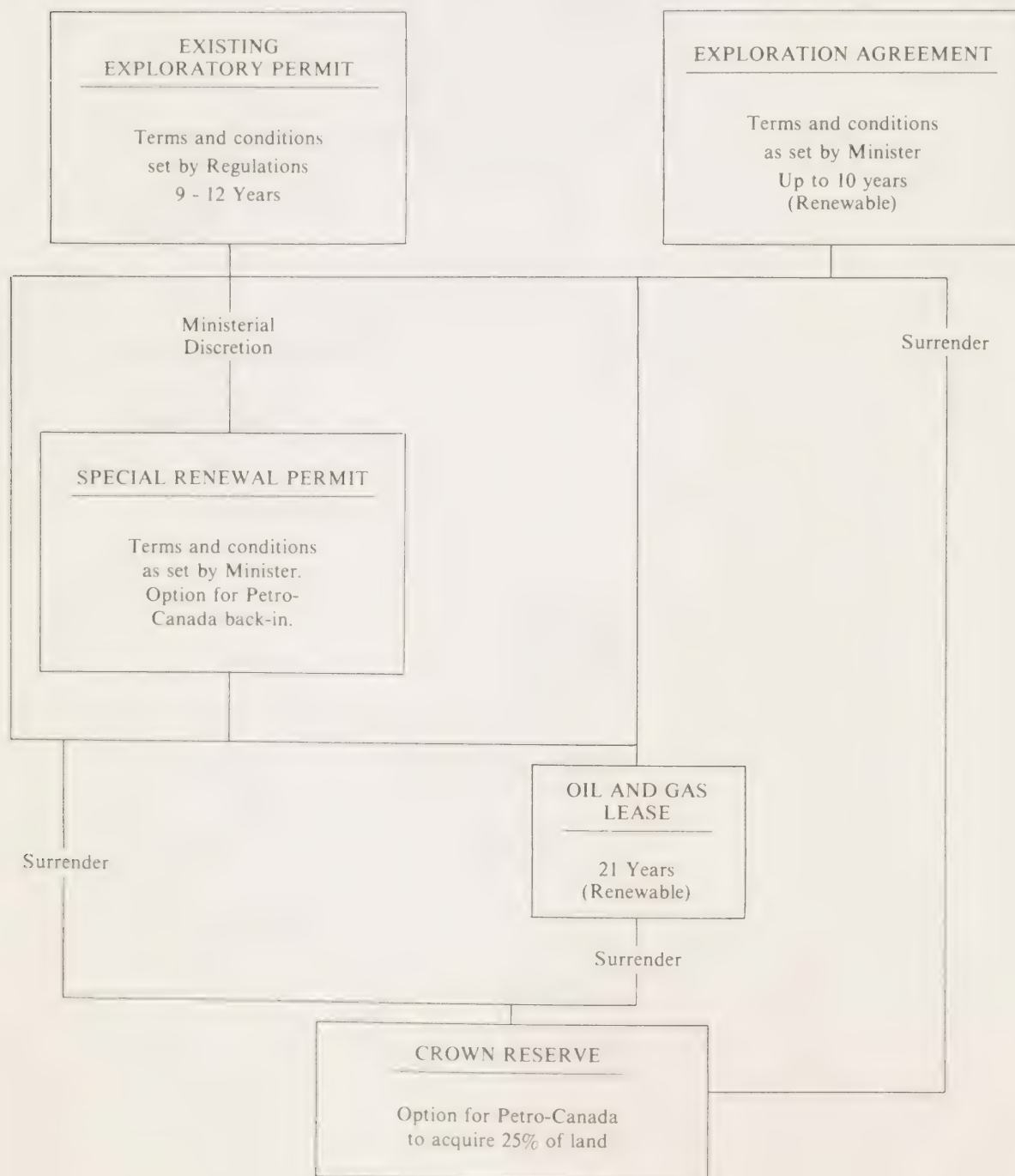
(The diagram is as follows:)

[Traduction]

**M. Crosby:** Puis, on a préparé un autre diagramme illustrant le régime actuel mis en place à la suite des modifications apportées au règlement en août 1977.

(Diagramme:)

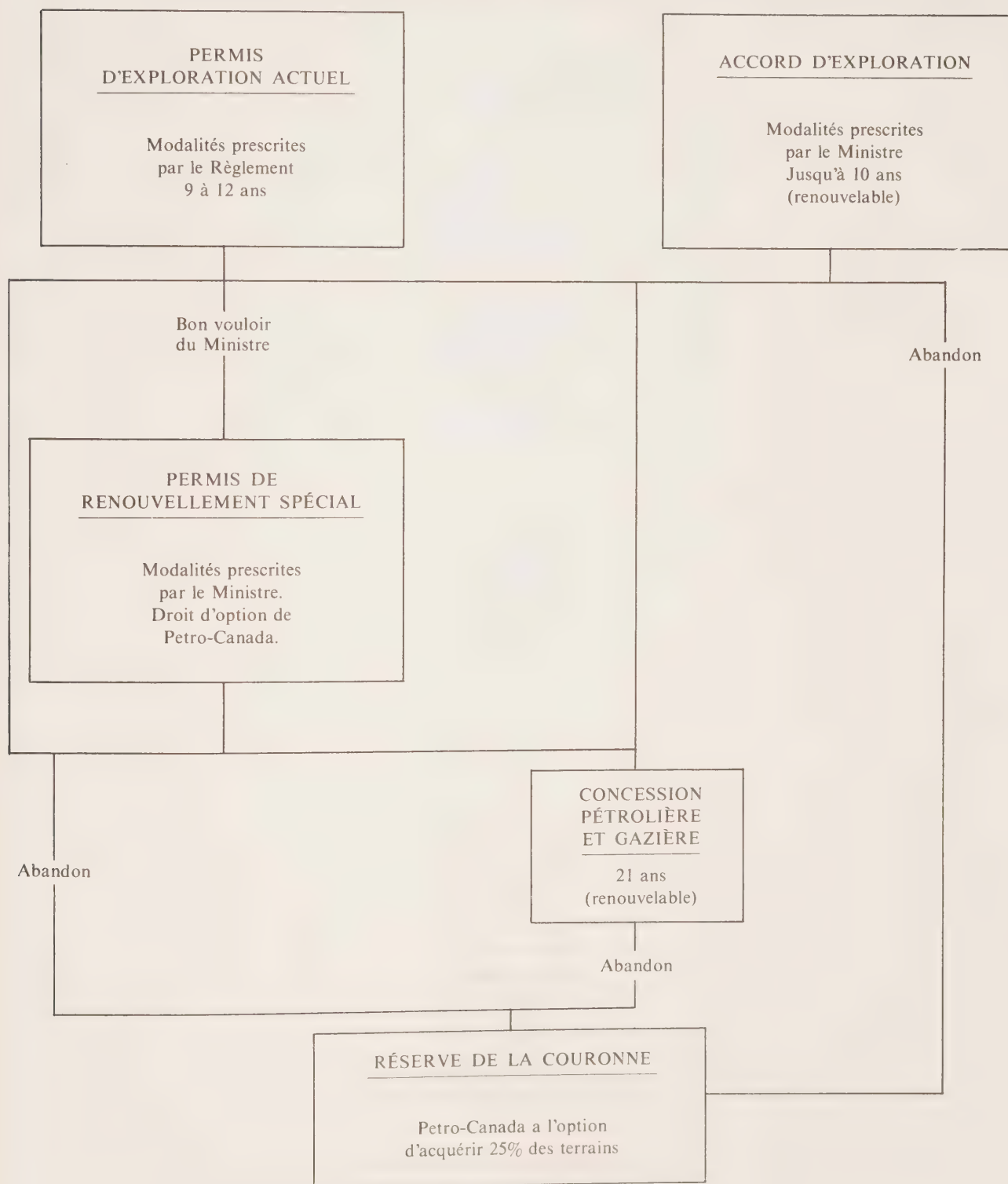
**CANADA OIL AND GAS LAND REGULATIONS**  
Current Regime (As amended 1977)





[Traduction]

RÈGLEMENT SUR LES TERRES PÉTROLIÈRES ET GAZIÈRES DU CANADA  
Régime actuel (version modifiée de 1977)



## [Text]

In turn, that diagram was followed by another which illustrates the new regime envisaged under Bill C-48.

(The diagram is as follows:)

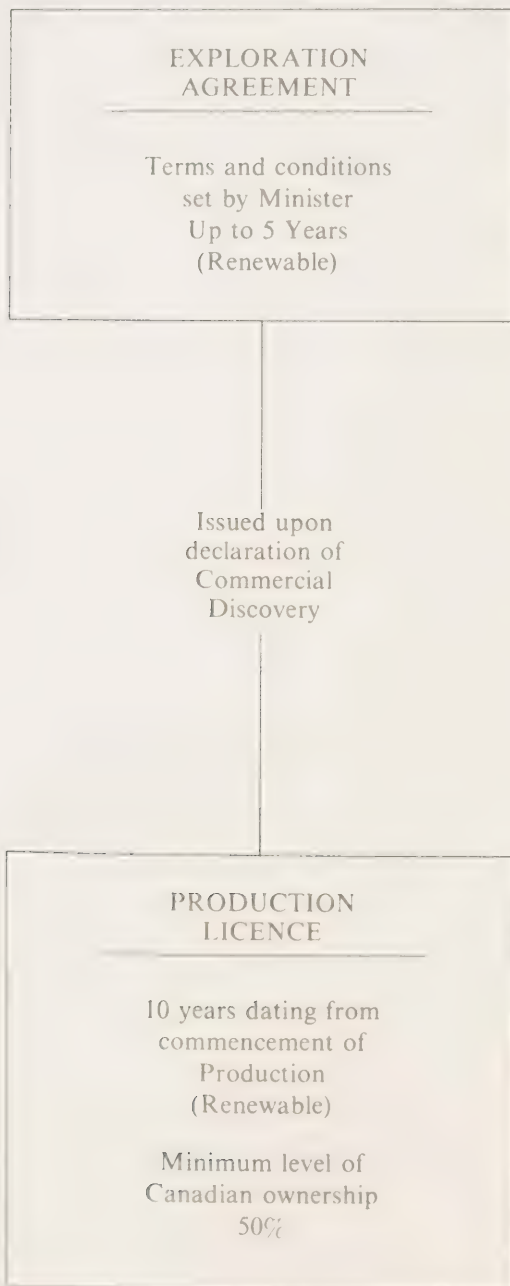
## [Traduction]

A son tour, ce diagramme a été remplacé par un diagramme illustrant le nouveau régime.

(Diagramme:)

CANADA OIL AND GAS ACT  
New Regime

Crown  
interest of  
at least 25%



[Traduction]

LOI SUR LE PÉTROLE ET LE GAZ DU CANADA  
Nouveau régime

---

Intérêt d'au  
moins 25% de  
la Couronne

ACCORD  
D'EXPLORATION

Modalités prescrites  
par le Ministre  
Jusqu'à 5 ans  
(renouvelable)

Délivrance sous  
réserve de déclaration  
des découvertes  
commerciales

LICENCE DE  
PRODUCTION

10 ans à partir de  
la date d'entrée  
en production  
(renouvelable)

Niveau de  
propriété canadienne  
minimum de 50%



*[Text]*

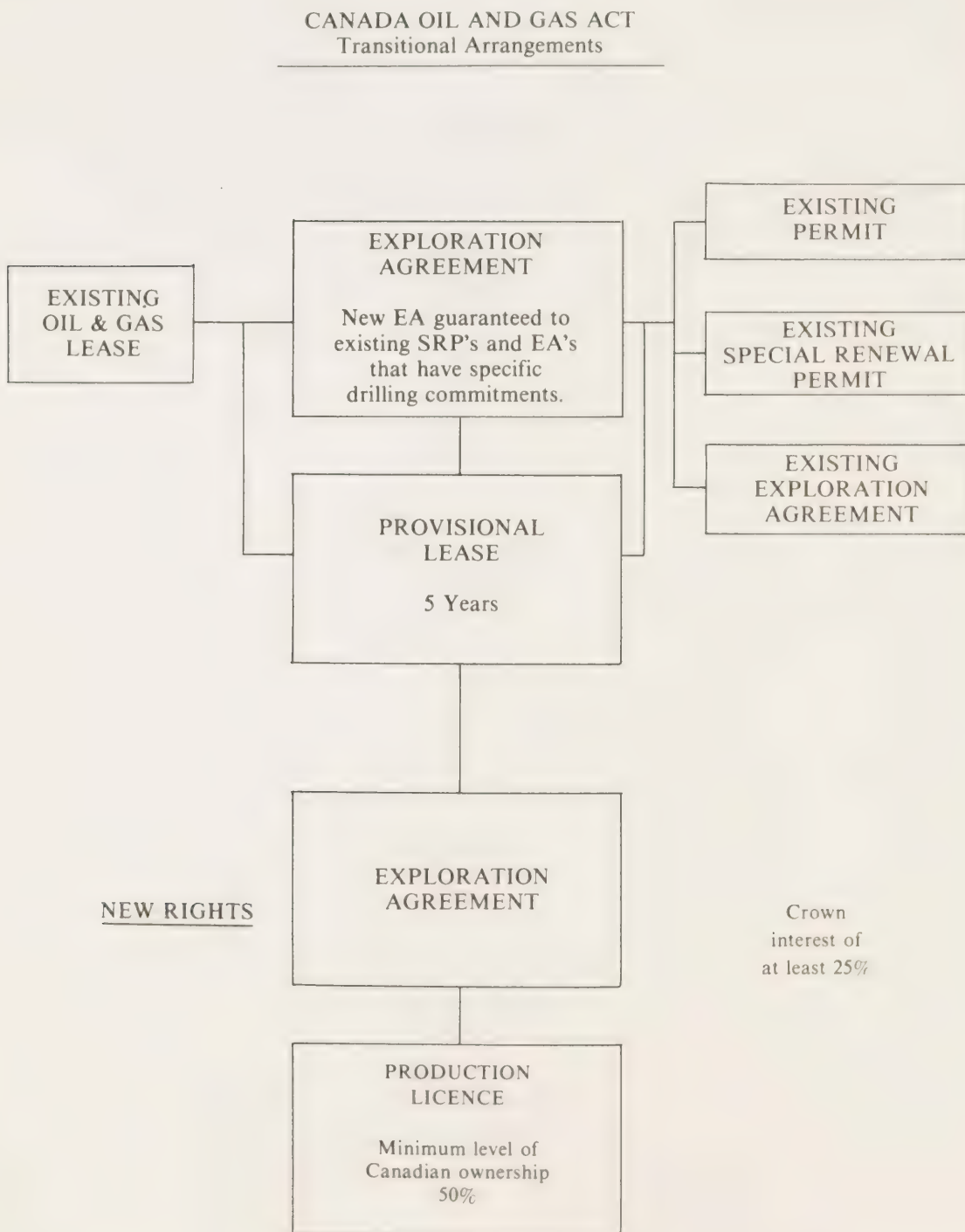
The next diagram illustrates the transitional arrangements whereby we would hope to get from the existing regime to the new regime envisaged under Bill C-48.

(The diagram is as follows:)

*[Traduction]*

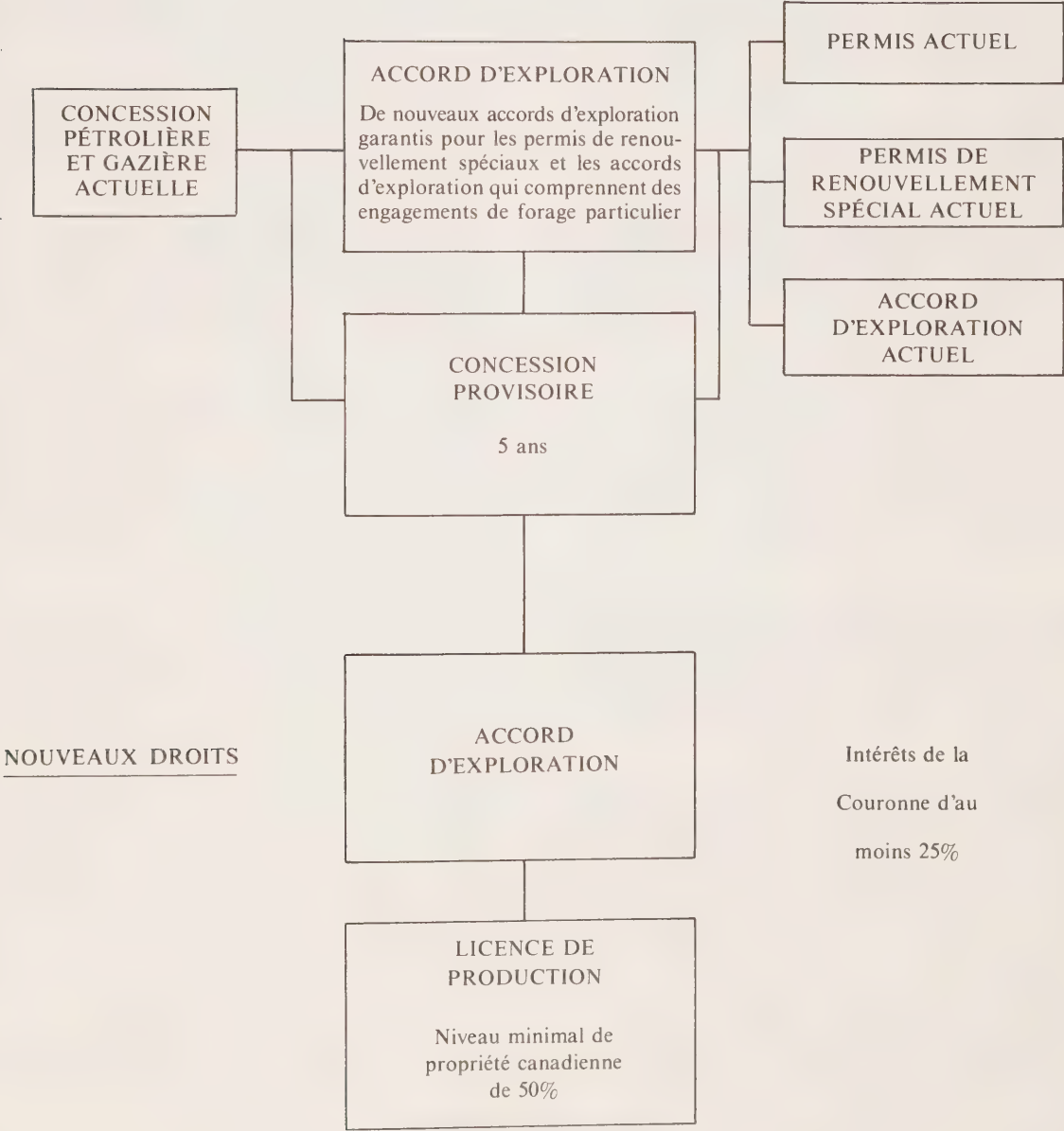
Le prochain diagramme illustre les dispositions provisoires qui nous permettraient, nous l'espérons, de passer du régime actuel au nouveau régime envisagé aux termes du bill C-48.

(Diagramme:)



[Traduction]

LOI SUR LE PÉTROLE ET LE GAZ DU CANADA  
Dispositions provisoires



[Text]

**Dr. Crosby:** As you know, Mr. Chairman, and as we discussed at some length the day before yesterday, there are approximately 300 million acres outstanding at present in the form of existing rights. One has to bring those rights into the new regime in order to have a meaningful regime. That is why the last diagram I mentioned looks considerably more complicated than the diagram before that illustrating the new regime under Bill C-48.

I thought if we could start off in this way, we could then move from those diagrams and a brief discussion of them into the bill itself, following along the 17 points that are raised in the first three pages of that handout.

**The Chairman:** Yes.

**Dr. Crosby:** I could at that time indicate to the members of the committee the specific provisions in Bill C-48 that deal with those points.

I might mention that each of the numbered paragraphs can include a considerable number of points in itself. Thus, there are quite a number of provisions involved, certainly more than 17. Nevertheless, it would narrow down, to a considerable extent, the portions of the bill which really need to be examined or at least read in detail by the members in order to follow the gist of what is being proposed.

If that is an agreeable way to proceed, I will do so. I could do one of two things. We could proceed simply from the handout, of which the clerk has a number of extra copies. We could either do that and I could simply talk from the position I am in now, or I could show slides which are based upon the same material and which are identical in content to this material, whichever would be more suitable.

**Senator Connolly:** Could I ask a question at this point, Mr. Chairman? If you were going to work from the diagrams, would you not be a little closer to the actual process or steps that a person or organization interested in exploring and developing an area would have to take in order to bring his project to fruition? Would not the diagram do that in a more practical way than the earlier material?

**The Chairman:** I understand that in the projection of the slides, of necessity, the diagram will also appear, is that right?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman. I had hoped to start with diagrams, but it is quite true, as the senator said, that the slides would be the more practical way of visualizing the situation.

**Senator Connolly:** What the chairman has said clears up my point. Thank you.

**The Chairman:** Then you may proceed.

**Dr. Crosby:** Thank you, Mr. Chairman. I thought that first of all I would show a slide that isn't in the handout.

(The slide is as follows)

[Traduction]

**M. Crosby:** Comme vous le savez, Monsieur le président, et comme nous en avons discuté assez longuement avant-hier, il reste actuellement environ 300 millions d'acres qui sont visées par des droits existants. On doit les incorporer dans le nouveau régime si l'on veut avoir un régime qui ait vraiment une certaine portée. C'est pourquoi le dernier diagramme dont j'ai parlé semble beaucoup plus compliqué que le diagramme qui précède le nouveau régime établi dans le cadre du bill C-48.

Je pensais qu'en commençant de cette façon, nous pourrions ensuite étudier ces diagrammes, en discuter et puis passer au bill même, en suivant les 17 points qui sont soulevés dans les trois premières pages du document distribué.

**Le président:** C'est bien.

**M. Crosby:** Je pourrais à ce moment-là dire aux membres du comité quelles sont les dispositions particulières du bill C-48 qui touchent ces divers points.

J'aimerais ajouter que chacun des paragraphes peut comprendre un certain nombre d'éléments. Il y a un bon nombre de dispositions impliquées, certainement plus de 17. Néanmoins, cela restreindrait, dans une large mesure, les sections du bill qui doivent vraiment être étudiées ou du moins examinées en détail par les membres du comité afin de bien comprendre ce que l'on propose.

Si vous êtes d'accord, je procéderai de cette façon. De deux choses l'une: nous pourrions simplement utiliser les documents distribués dont le greffier possède un nombre d'exemplaires supplémentaires. Nous pourrions procéder de cette façon; je pourrais donc simplement parler de la position dans laquelle je me trouve maintenant ou je pourrais vous montrer des diapositives qui sont fondées sur ces mêmes documents et qui sont identiques au point de vue contenu. Je procéderai de la façon qui vous convient le mieux.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président pourrais-je poser une question? Si vous procédez de cette façon, ne vous rapprocheriez-vous pas plus du véritable processus ou des mesures qu'une personne ou un organisme qui veut explorer et développer un secteur devrait suivre afin d'assurer la réalisation de son projet? Est-ce que le diagramme ne serait pas une façon plus pratique que les autres documents?

**Le président:** J'ai cru comprendre que dans la projection des diapositives, il y aurait également le diagramme; est-ce exact?

**M. Crosby:** Oui, Monsieur le président. J'espérais commencer avec les diagrammes, mais c'est exact, comme le sénateur l'a signalé, que ces diapositives seraient une façon plus pratique d'étudier la situation.

**Le sénateur Connolly:** Ce que le président a dit répond à ma question. Merci.

**Le président:** Vous pouvez donc commencer.

**M. Crosby:** Merci, Monsieur le président. J'ai cru que tout d'abord, je montrerais une diapositive qui ne se trouve pas dans les documents que vous avez reçus.

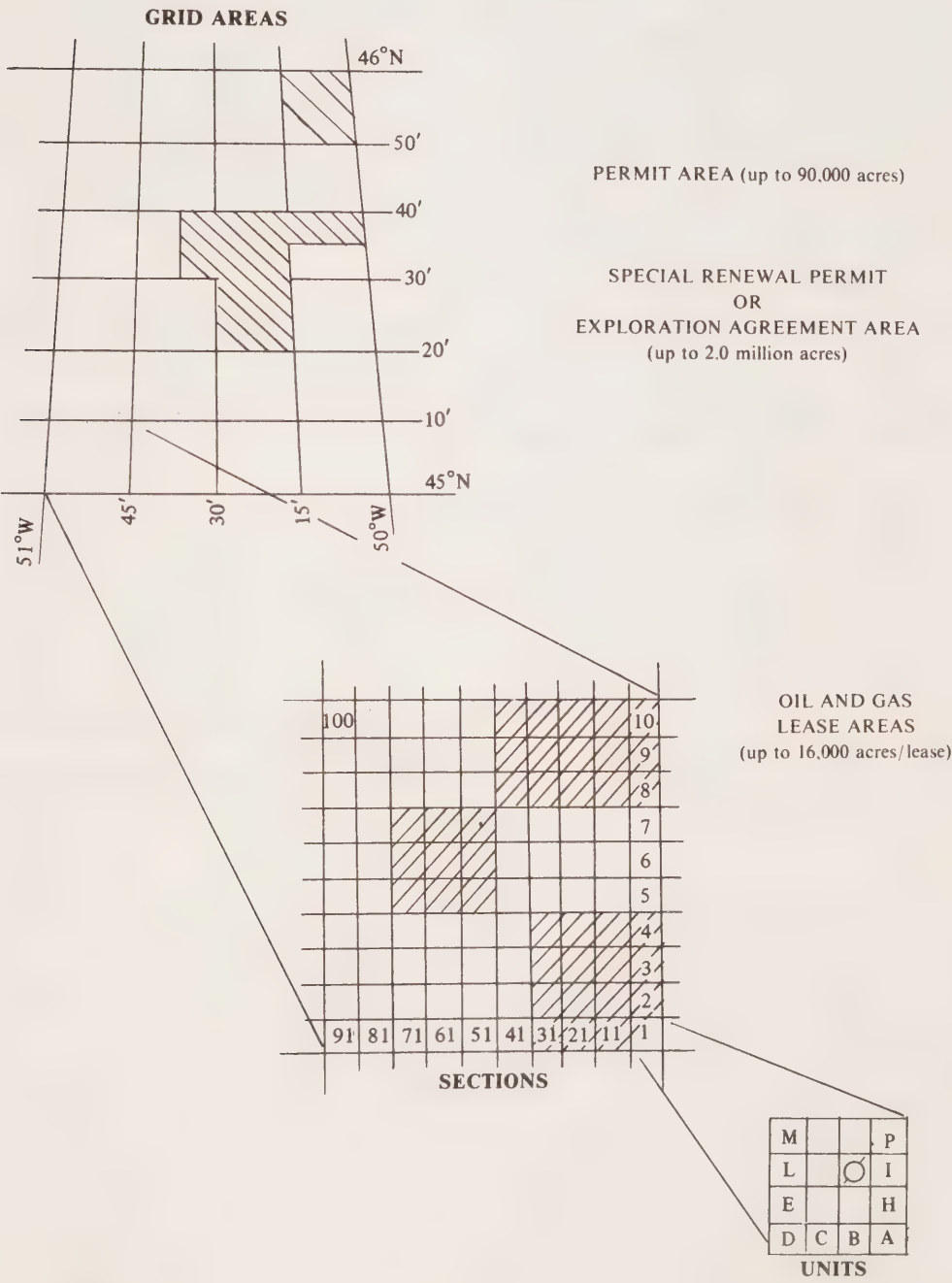
(Diapositive)



[Text]

8.

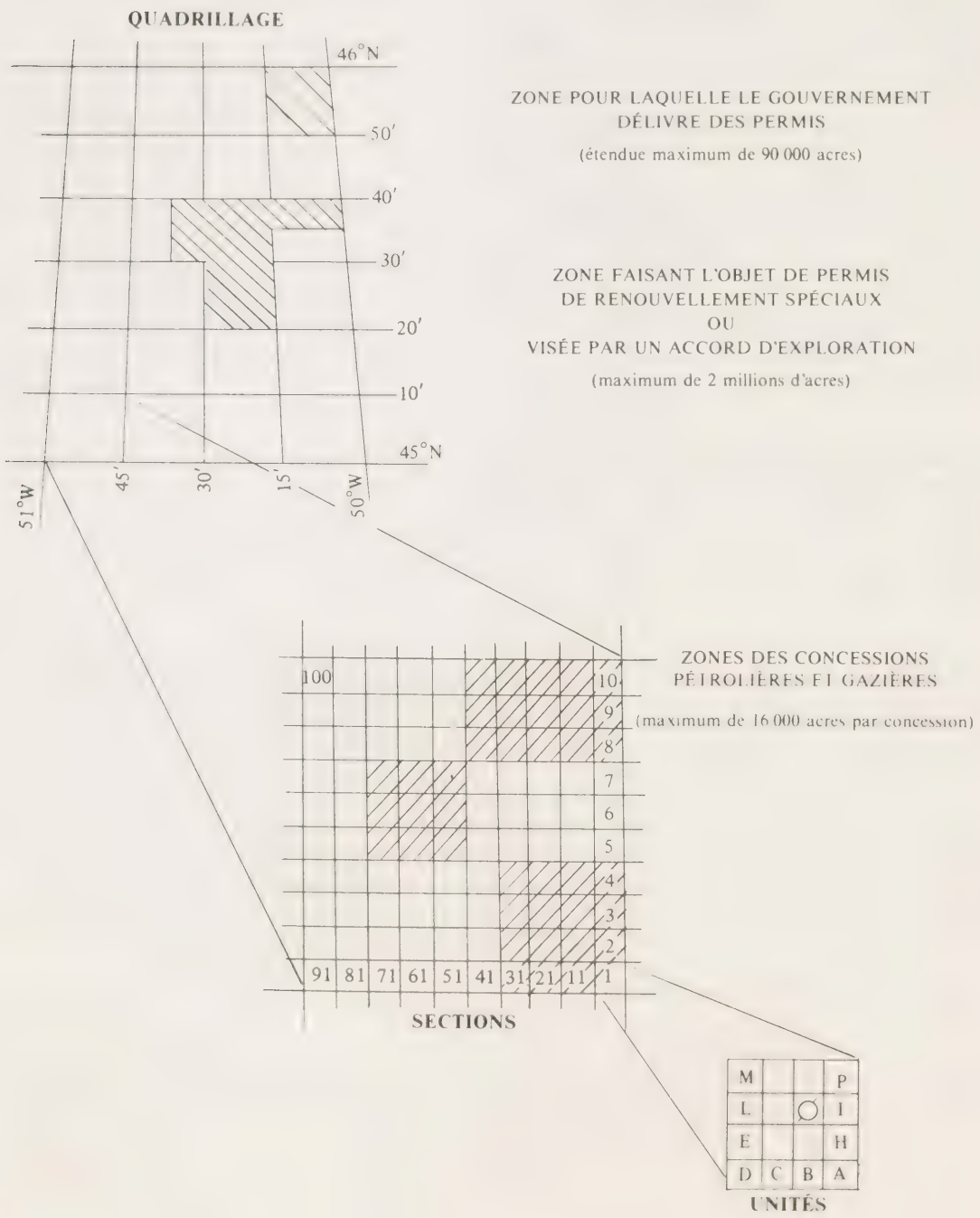
CANADA OIL AND GAS LAND REGULATIONS  
LAND ELEMENTS



[Traduction]

8.

DIVISION DES TERRES CONFORMÉMENT AU  
RÈGLEMENT SUR LES TERRES PÉTROLIFÈRES ET GAZIFÈRES DU CANADA



[Text]

**Dr. Crosby:** It serves to illustrate a few practical points that will enable us to visualize more clearly what we are going to be speaking about next. Permits issued under the 1961 scheme were designed to cover individual grid areas. Grid areas are areas delineated by lines of latitude and lines of longitude. Since meridians, lines of longitude, converge toward the North Pole, these areas tend to become smaller as one progresses northward. So that although in the southern regions they are defined as being 15 minutes east and west and 10 minutes north and south, when one goes north of the latitude of 70 degrees north, because of the convergence of these meridians, the regions are defined as being 30 minutes east and west and 10 minutes north and south. A permit was designed then to cover a grid area or half a grid area; the north, south, east or west half. Each of these grid areas is in turn subdivided into 100 sections, usually. There are quite a few such permits still outstanding.

**The Chairman:** When you say outstanding, do you mean that the permits are in the hands of individuals or corporations?

**Dr. Crosby:** There are a great number of permits that are still in existence and they will not be converted over to the new regime until Bill C-48 is passed.

**The Chairman:** Yes. Under the bill, of course, they disappear as such.

**Dr. Crosby:** They will disappear during a process of negotiation between the permit holders and the governmental authorities.

**The Chairman:** And if the department and the holder do not agree, there is provision for arbitration?

**Dr. Crosby:** If the permit holder and the governmental authorities do not agree, there is provision for a right of the permit holder to take out what is termed a provisional lease. However, we will come to that during the discussion of the transitional proceedings.

**The Chairman:** Thank you.

**Dr. Crosby:** Each of the sections mentioned is in turn about one square mile in area, so it is more or less the same as a section as defined in western Canada. There are fewer sections in grid areas as one goes north because the grid areas get smaller, but usually there are 100 grid areas, each approximately one square mile in size. This would be a permit area corresponding to one of these squares on the diagram. Under the new scheme there are exploration agreements. In fact, what we have been doing since the regulations were amended in 1977 is issuing exploration agreements. These agreements can include more than one grid area. They can be of various sizes. Normally they are between 500,000 acres and 1.5 million acres in size. So they are of varying sizes and varying terms and conditions, depending upon the negotiating practice that we mentioned the other day involving such factors as geologic promise, depth of water, operating conditions, seasonal windows and so on.

[Traduction]

**M. Crosby:** Toutefois, cela nous permet d'illustrer quelques points pratiques qui nous permettront de mieux saisir ce dont nous parlerons. Les permis délivrés aux termes du projet de 1961 ont été conçus pour couvrir des zones particulières faisant partie d'un territoire quadrillé. Ces zones sont bornées par des lignes de latitude et de longitude. Puisque les méridiens, les lignes de longitude, convergent vers le pôle nord, ces étendues deviennent de plus en plus petites lorsqu'on se dirige vers le nord. Ainsi, bien que les zones du sud mesurent 15 minutes d'est en ouest et 10 minutes de nord en sud, au nord de 70 degrés de latitude nord, en raison de la convergence de ces méridiens, les étendues mesurent 30 minutes d'est en ouest et 10 minutes de nord en sud en raison de la convergence des méridiens. Un permis couvrirait donc une zone quadrillée ou la moitié d'une zone nord, sud, est ou ouest. Chacune de ces zones était à son tour ordinairement subdivisée en 100 sections, et il y a encore un bon nombre de ces permis en circulation.

**Le président:** Lorsque vous dites, «qui ne sont pas encore réglés», voulez-vous dire que les permis sont entre les mains de particuliers ou de sociétés?

**M. Crosby:** Il y a un grand nombre de permis qui ne seont pas convertis au nouveau régime avant l'adoption du bill C-48.

**Le président:** Je vois. Aux termes du bill, évidemment, ils disparaîtront.

**M. Crosby:** Ils disparaîtront dans le cadre d'un procédé de négociation entre les détenteurs et les représentants du gouvernement.

**Le président:** Et si le ministère et le détenteur ne peuvent pas s'entendre, est-ce qu'il y a une disposition prévoyant une certaine forme d'arbitration?

**M. Crosby:** S'ils ne peuvent s'entendre, il y a une disposition permettant au détenteur de signer ce qu'on appelle une concession provisoire. Toutefois, on abordera cette question lors de la discussion des procédures provisoires.

**Le président:** Merci.

**M. Crosby:** Chacune des sections mentionnées couvre environ un mille carré; ainsi elles représentent plus ou moins la même chose qu'une section telle que définie dans l'Ouest canadien. Il y a un moins grand nombre de sections que de zones quadrillées lorsqu'on se dirige vers le nord puisque les unités rétrécissent. Mais, habituellement, il y a 100 zones quadrillées d'environ un mille carré chacune. Il s'agirait d'une zone pour laquelle on a délivré un permis, et qui correspondrait à un de ces carrés du diagramme. Aux termes du nouveau projet il y a des accords d'exploration. De fait, ce que nous avons fait depuis que le règlement a été modifié en 1977, c'est d'offrir des accords d'exploration. Ces accords peuvent toucher plus d'une zone quadrillée et couvrir diverses superficies. Normalement, il y a entre 500,000 et 1,5 millions d'acres. Donc, ces accords sont conçues en fonction de diverses superficies et de diverses modalités, et dépendent de négociations comme nous l'avons mentionné l'autre jour et de facteurs comme les expé-



[Text]

**Senator Cook:** Do these exploration permits impose obligations on the permit holder with regard to expending money and so on?

**Dr. Crosby:** Yes. When we get to the next slide we will be talking about that in some detail. At the moment I am trying to present a picture that we can keep in mind as we proceed through the other diagrams. This figure on the diagram represents an exploration agreement involving a half grid area here and a half grid there and two full grids in between.

**Senator Connolly:** Is the option of the configuration of the area covered by the agreement the option of the applicant, or does the department play any part in modifying the request made by the applicant?

**Dr. Crosby:** Normally speaking, the applicant requests the area, and the outlines of the area are involved in that request. There may be discussion as to the size or the amount of the acreage. It is possible that governmental authorities may believe it is too large for what the applicant is prepared to do, so its size or shape may be modified during the course of negotiation.

**Senator Connolly:** Can you tell us roughly the average size covered by a permit?

**Dr. Crosby:** The average size of a permit varies as you go north. For example, south of Nova Scotia, the grid areas are in the order of 90,000 acres. Offshore Labrador, about half way up, the grid areas are approximately 70,000 acres, and they become less as one goes north.

**Senator Molson:** What is the difference between the permit area up to 90,000 acres and the special renewal permit or exploration agreement area up to two million acres? How do we arrive at those two situations?

**Dr. Crosby:** Under the old system, the pre-1977 system, permits were issued covering grid areas or half grid areas. After 1977 we issued exploration agreements negotiated under the amended regulations that can cover varying sizes of areas depending upon all those factors we took into consideration when the agreement was negotiated. The intent of this diagram is to illustrate the concept of a grid and the concept of a permit. First, there is the matter of the varying sizes of exploration agreements. For example, on the diagram this would be a permit and this would be an exploration agreement.

**Senator Buckwold:** Dr. Crosby, could you give us any idea of how you set a price for a given area for the applicant?

**Dr. Crosby:** I wonder if we might cover this aspect as we go through the diagrams. I would just mention one other thing.

[Traduction]

riences géologiques, la profondeur de l'eau, les conditions, les conditions atmosphériques saisonnières et ainsi de suite.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que ces permis d'exploration imposent certaines obligations aux détenteurs en ce qui a trait aux dépenses et ainsi de suite?

**M. Crosby:** Oui. Lorsque nous passerons à la prochaine diapositive nous parlerons de ces choses plus en détail. Pour l'instant, j'essaie de présenter une idée que nous pourrions garder en tête au fur et à mesure que nous étudierons les divers diagrammes. Le diagramme représente un accord d'exploration couvrant une demie zone ici, une autre demie zone là et deux zones complètes entre les deux.

**Le sénateur Connolly:** Est-ce que le choix de la configuration de la zone visée par l'accord revient au demandeur, ou est-ce que le ministère joue un rôle quelconque dans la modification de la demande présentée?

**M. Crosby:** Normalement, le demandeur demande une zone particulière et les limites sont comprises dans cette demande. Il pourrait y avoir des discussions concernant la superficie ou le nombre d'acres. Il est possible que les représentants du gouvernement soient d'avis que cette zone serait trop étendue par rapport aux travaux que le demandeur est prêt à entreprendre, donc sa superficie ou sa forme peuvent être modifiées par voie de négociations.

**Le sénateur Connolly:** Pouvez-vous nous dire quelle est la superficie moyenne des zones pour lesquelles le gouvernement délivre des permis?

**M. Crosby:** La superficie moyenne varie si vous vous dirigez vers le nord. Par exemple, dans le sud de la Nouvelle-Écosse, les zones quadrillées représentent environ 90,000 acres. Au large des côtes du Labrador, à peu près à mi-chemin, ces zones représentent environ 70,000 acres, et leur étendue diminue au fur et à mesure qu'on se dirige vers le nord.

**Le sénateur Molson:** Quelle est la différence entre les zones dont l'étendue est d'un maximum de 90,000 acres et pour lesquelles le gouvernement délivre des permis, et les zones allant jusqu'à 2 millions d'acres faisant l'objet de permis de renouvellement spéciaux ou visées par un accord d'exploration? Comment ces deux situations se présentent-elles?

**M. Crosby:** Aux termes de l'ancien système, le système d'avant 1977, les permis étaient délivrés pour des zones quadrillées ou des demi-zones quadrillées. Après 1977, nous avons signé des accords d'exploration négociés en vertu du règlement modifié pouvant couvrir des zones de superficies variables, ces zones étant établies selon tous les facteurs dont nous avons tenu compte lorsque l'accord a été négocié. L'objectif de ce diagramme est de donner une idée de ce que sont le quadrillage et un permis. Tout d'abord, il s'agit d'accords d'exploration portant sur des zones de superficies différentes. Par exemple, ceci serait un permis et cela un accord d'exploration.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur Crosby, pourriez-vous me donner une idée de la méthode dont vous vous servez pour établir le prix d'une unité quelconque pour un demandeur?

**M. Crosby:** Je crois qu'on pourrait aborder cette question au fur et à mesure, en étudiant les diagrammes. J'aimerais sim-

*[Text]*

Under the regulations as they now exist a party holding an exploration agreement or a permit can at any time convert it to oil and gas leases. In going to lease, the party selects his lease blocks in accordance with the guidelines spelled out in the regulations. On this diagram, for example, one lease block is three sections by three sections, approximately nine square miles. Another block is three sections by five sections, approximately 15 square miles and another is four sections by four sections, approximately 16 square miles, more or less. These blocks must be either kitty-corner or there has to be a corridor in between them at least one section wide. It is this intervening acreage that has become called the corridor acreage, and that was the acreage we referred to the day before yesterday, as the acreage which people could take back under former land order 1-1961 as additional royalty leases, and thereby cover the entire area of a gasfield or an oilfield, as in the case of the two examples we mentioned.

**Senator Cook:** You are telling us that this is what is in effect now before the new act is passed?

**Dr. Crosby:** Yes, sir.

**Senator Cook:** To all intents and purposes, will this disappear or merge into the scheme under the new act?

**Dr. Crosby:** Precisely, sir. Let us now go on to the first diagrammatic illustration.

**Senator Connolly:** Perhaps this question has been asked; has there been any flak from the industry about this changeover? Do they like it? Do they say it is a practical thing for the people involved in searching and producing?

**Dr. Crosby:** Are we speaking of the change from the current régime to the new régime as outlined in Bill C-48?

**Senator Connolly:** Yes.

**Dr. Crosby:** That change has not yet occurred, but the feelings of industry have, I believe, been expressed widely in anticipation of the inception of the new scheme, and it would be misleading if I were to say that the reception has been entirely warm.

**Senator Walker:** It never is.

**The Chairman:** That is the essence of discretion.

**Senator Godfrey:** You did discuss this a couple of days ago.

**Dr. Crosby:** The day before yesterday we discussed what some people have referred to as those items that have accumulated the greatest degree of flak from the industry.

**Senator Connolly:** I will look at the previous testimony.  
(Slide No. 1 follows)

*[Traduction]*

plement ajouter une chose: aux termes du règlement actuel, le signataire d'un accord d'exploration ou le détenteur d'un permis peut, lorsqu'il le désire, passer à une concession gazière ou pétrolière. En passant à une concession, la personne peut choisir ses unités en fonction des lignes directrices établies dans le règlement. Sur ce diagramme, par exemple, une unité de concession est trois sections par trois sections, soit approximativement neuf milles carrés. Une autre unité représente trois sections par cinq sections, soit environ 15 milles carrés et une autre, quatre sections par quatre sections, soit environ 16 milles carrés. Ces sections doivent être placées sur une ligne diagonale ou être séparées par un corridor d'au moins une section. C'est cette séparation qui est appelée un corridor, et c'est de cette superficie dont on parlait avant-hier. C'est cette superficie que les particuliers pouvaient reprendre aux termes de l'ancienne ordonnance sur les terres 1-1961 comme concessions additionnelles pour lesquelles ils payaient des redevances et ainsi exploiter tout le secteur ou la superficie d'un champ de gaz ou de pétrole, comme pour les deux exemples offerts.

**Le sénateur Cook:** Vous nous dites que c'est ce qui existe maintenant avant l'adoption de la nouvelle loi?

**M. Crosby:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Tout compte fait, est-ce que cela disparaîtra ou sera finalement englobé dans le projet établi aux termes de la nouvelle loi?

**M. Crosby:** Exactement, Monsieur le sénateur. Passons donc au premier diagramme.

**Le sénateur Connolly:** Peut-être cette question a-t-elle déjà été posée; y a-t-il eu des protestations de l'industrie face à ces modifications? Est-elle d'accord? Est-elle d'avis qu'il s'agit de mesures pratiques sur le plan de l'exploration et de la production?

**M. Crosby:** S'agit-il des modifications du régime actuel au nouveau régime telles que décrites dans le bill C-48?

**Le sénateur Connolly:** Oui.

**M. Crosby:** Ce changement ne s'est pas encore produit, mais je crois que les sentiments de l'industrie ont été exprimés largement en prévision de la mise en œuvre de ce nouveau projet et il serait trompeur de dire que l'on a accueilli ce projet très chaleureusement.

**Le sénateur Walker:** Cela ne se produit jamais.

**Le président:** C'est une façon polie de le dire.

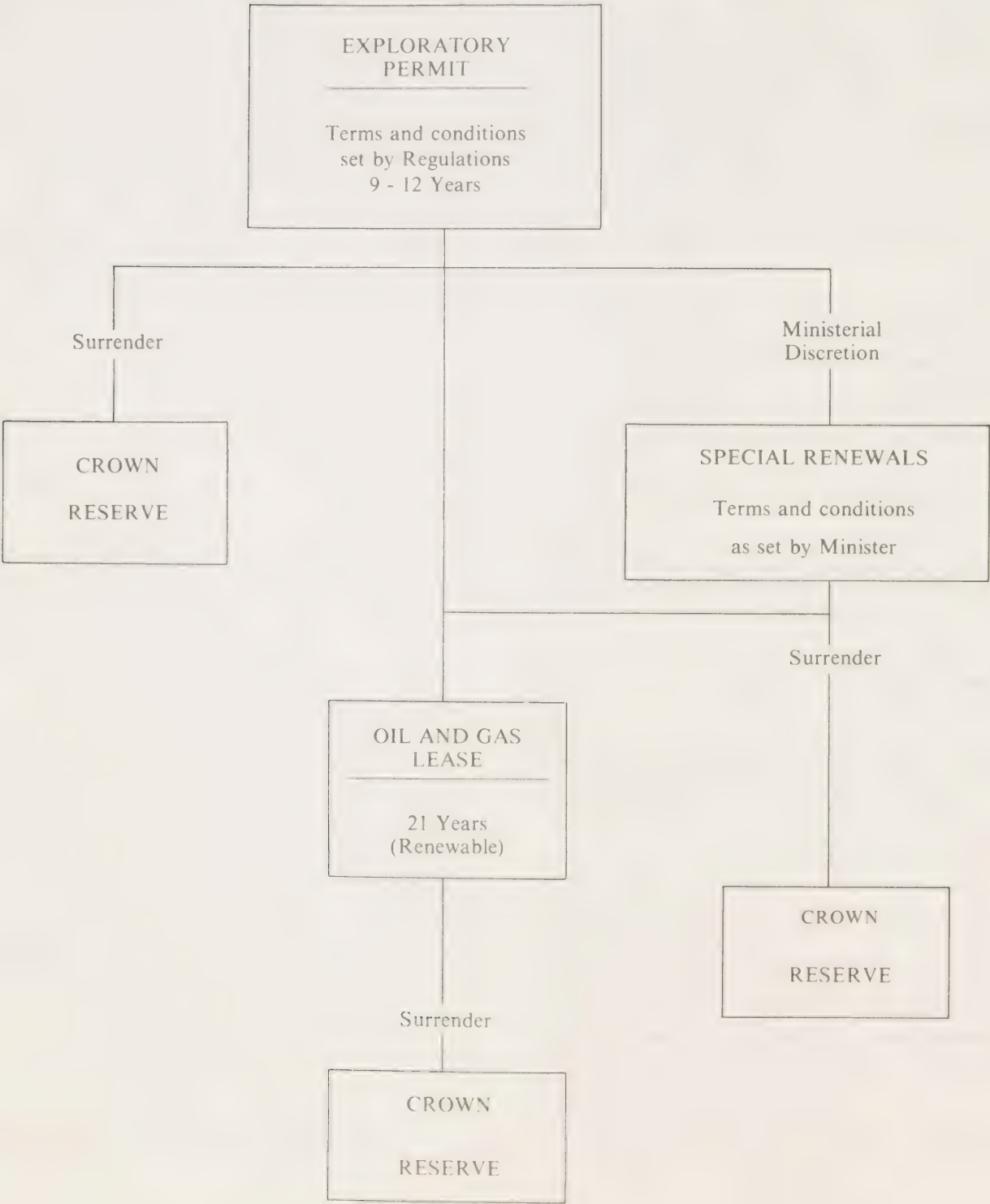
**Le sénateur Godfrey:** Vous avez discuté de cet aspect l'autre jour.

**M. Crosby:** Avant-hier, nous avons discuté des aspects qui ont causé les plus grandes controverses dans l'industrie.

**Le sénateur Connolly:** Je lirai le dernier fascicule.  
(Diapositive n° 1)

[Text]

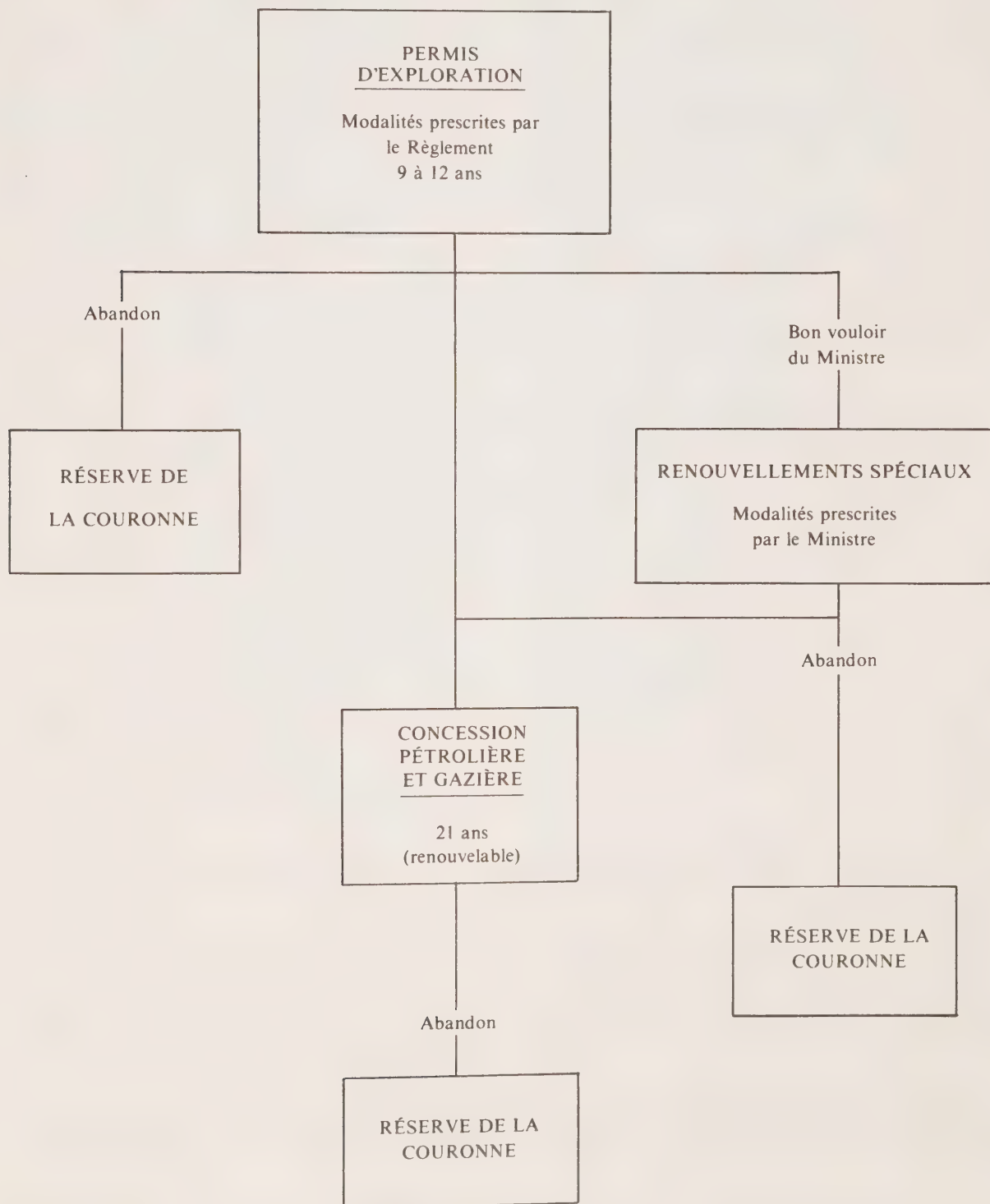
CANADA OIL AND GAS LAND REGULATIONS  
1961 Regime





[Traduction]

RÈGLEMENT SUR LES TERRES PÉTROLIÈRES ET GAZIÈRES DU CANADA  
Régime de 1961



[Text]

**Dr. Crosby:** This diagram is designed to illustrate the oil and gas administrative régime that came into place when the Canada Oil and Gas Land Regulations were first promulgated back in 1961.

It starts off with the issuance of an exploratory permit and, as we mentioned, an exploratory permit covers a grid area or half of a grid area.

The term varied from nine to twelve years, depending on geographic location. For example, the term of a permit in the offshore, which is a difficult area—and certainly was much more difficult back in 1961—was set out under those regulations as 12 years. The party holding the permit had 12 years in which to explore the acreage covered by a permit in the offshore and bring it to production.

Other areas, such as those just north of the 60th parallel and thus closer to oil and gas activity in Alberta had terms that were considerably less. There was a southern tier of permits that were issued for only nine years; so the term varied primarily on grounds of accessibility and difficulty of logistics.

Once having been issued the permit, the permit-holder was faced with work requirements expressed in monetary terms of so much an acre for the particular period of time. In the first three years, for example, the amount of money he had to spend on approved expenditures was five cents an acre; that is five cents in total for the first three years. For the next three years it was 15 cents an acre; that is five cents a year for each of those three years. From then on, for the succeeding six years—and I have been speaking of an offshore permit which is the 12-year permit—the amount went up until it reached 50 cents an acre per year and then it levelled off at that.

There are drawbacks in setting work requirements in that fashion, and I am sure they are pretty obvious without going into any detail. One of the most obvious is, of course, the impact of inflation in driving down the true value of the work requirements, once those conditions have been set. Of course, they were set back in 1961, 20 years ago when the dollar was quite different in terms of purchasing power from what it is today.

The monetary work requirements were thus designed in an escalating fashion, for specified time periods, and set down by law, and regulation. It was a pretty rigid type of régime but relatively straightforward.

Permits were issued on a first-come-first-served basis. Very seldom was that procedure departed from. Occasionally, where permits had been surrendered and had become what were termed "crown reserves", those acreages were put up for public tender. Virgin acreage—acreage not yet held—was issued on a first-come-first-served basis.

**Senator Cook:** On what you call "virgin acreage", does the government department have any information as to the potential of those areas, or does it depend upon private industry to inform it?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, as an example, we knew that there were very thick sedimentary sections in some portions off

[Traduction]

**M. Crosby:** Ce diagramme est conçu afin d'illustrer le régime d'administration des champs pétroliers et gaziers qui a été mis en œuvre lorsque le Règlement sur les terres pétrolières et gazières du Canada a été promulgué en 1961.

Tout commence par la délivrance d'un permis d'exploration et, comme nous l'avons dit, un tel permis couvre une grande zone ou la moitié d'une grande zone.

La durée du contrat varie de neuf à douze ans, selon l'emplacement géographique. Par exemple, un permis pour le large des côtes qui est une région difficile—et qui était certainement beaucoup plus difficile en 1961—avait, aux termes de ce règlement, une durée de 12 ans. Les titulaires des permis avaient 12 ans pour explorer la superficie couverte par un permis au large des côtes et assurer la production.

D'autres zones, comme celles au nord du soixantième parallèle et plus proche des centres d'activité pétrolière et gazière en Alberta avaient une durée considérablement plus courte. Il y avait alors une série de permis au sud qui n'étaient accordés que pour neuf ans; ainsi, la durée variait principalement en fonction de l'accessibilité et des difficultés de logistique.

Après avoir reçu le permis, le demandeur devait faire face à des exigences de travail établies pour chaque acre pour une période déterminée. Pendant les trois premières années, par exemple, le montant qu'il devait consacrer pour une dépense approuvée était de cinq cents par acre; c'est-à-dire cinq cents en tout pour les trois premières années. Pour les trois prochaines années, ce montant s'élevait à quinze cents par acre; c'est-à-dire cinq cents par année pour chacune de ces trois années. A partir de ce moment là, pour les six autres années—je parle des permis pour le large des côtes qui est un permis de douze ans—la mise montait jusqu'à ce qu'elle atteigne 50 cents par acre par un, palier auquel elle demeurait.

Il y a des désavantages lorsqu'on établit des exigences de travail de cette façon, et je suis persuadé qu'ils sont assez évidents et que je n'ai pas besoin d'entrer dans les détails. Un des désavantages les plus évidents est l'impact de l'inflation qui fait baisser la véritable valeur des exigences pour ce qui concerne les travaux, une fois que ces modalités sont établies. Évidemment, on parle de 1961, il y a vingt ans, lorsque le dollar représentait un plus grand pouvoir d'achat qu'aujourd'hui.

Les exigences de travail étaient établies de façon constante et fondées sur des périodes précises et étaient fixées par la loi ou par voie de règlements. C'était un régime plutôt rigide mais relativement simple.

Les permis étaient accordés selon l'ordre chronologique des demandes. C'était pratiquement toujours la façon de procéder. Il y avait parfois des adjudications lorsque les permis étaient abandonnés et que ces terres devenaient ce qu'on appelait «des réserves de la Couronne». Il ne fait aucun doute que les terres non distribuées étaient offertes aux premiers qui en faisaient la demande.

**Le sénateur Cook:** En ce qui concerne ces terres non distribuées, le ministère possède-t-il des renseignements quant à leur potentiel ou doit-il faire appel à l'industrie privée?

**M. Crosby:** Monsieur le président, avant que les permis ne soient accordés, nous savions que certaines zones au large de la

[Text]

the east coast before any permits were taken out. This information was derived from widely-separated seismic refraction surveys run by research institutions rather than commercial institutions.

However, once we had issued permits, then the great bulk of the information we have gained as to the subsurface conditions in the frontier regions has come from the work carried out by the operators themselves, that is, the oil and gas companies. They are required to turn over the results to the resource management agency.

**Senator Cook:** Have you ever encountered any difficulty in getting that information?

**Dr. Crosby:** If I were to be very forthcoming, I would say that, when I first joined the government—after having been with a major oil company prior to that for almost the same amount of time as I have now been with the government—I would have termed the reports being supplied to the government at that time as “Mickey Mouse” reports. However, with an increase in competence on the part of the government authorities, and an increase in trust on the part of the industry that the information they submit will be held confidential and not made available in an indiscriminate fashion, the quality of that information has improved immensely. Today the relationship is more of a partnership in the sense of the exchanging of views as to the meaning and the interpretation of the data. We now sit down with our industry confrères and even discuss well locations based on the interpretation of information. We do not attempt, of course, to run an oil company’s business for it.

**Senator Cook:** What you are saying indicates an excellent state of affairs, and I am glad to hear it.

**Dr. Crosby:** I would say that, in general, it is a very good state of affairs. I do not know of any great difficulty today in getting such information from industry.

**Senator Godfrey:** If it is kept confidential, how does the public benefit from that information and how does the government benefit?

**Dr. Crosby:** The information is utilized on a need-to-know basis within the Department of Energy, Mines and Resources by those responsible for making policy. It is not distributed indiscriminately even within the department. Thus, it does play a role in establishing the policies, for example, that underlie the design of Bill C-48, that is the broad picture.

**Senator Molson:** Has the Bedford Institute of Oceanography played a role in connection with offshore knowledge and policies?

**Dr. Crosby:** The Bedford Institute of Oceanography has been most useful and has given us a great deal of information for resource administration purposes. This is information of a nature which is not normally the type of work carried out by industry; it is more of a research nature rather than a commercialized nature. It would be fair to say that the Bedford Institute and others have provided much valuable information to the federal government. This also applies to research institutions outside the government.

[Traduction]

côte est recelait des couches sédimentaires très épaisses. Ces renseignements provenaient plutôt d’instituts de recherche que de sociétés commerciales; ces instituts avaient effectué de nombreuses études par la méthode de sismique réflexion.

Une fois que les permis étaient accordés, les travaux effectués par les exploitants permettaient d’obtenir la majeure partie des renseignements sur les conditions souterraines dans les régions éloignées; il s’agissait des sociétés pétrolières et gazières, qui étaient tenues de transmettre les résultats à l’organisme responsable de la gestion des ressources.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous rencontré des difficultés pour obtenir ces renseignements?

**M. Crosby:** Avant de devenir fonctionnaire au gouvernement fédéral, j’avais travaillé pendant pratiquement aussi longtemps pour une importante société pétrolière. Lorsque je suis devenu fonctionnaire, j’aurais pu dire carrément que les rapports fournis au gouvernement étaient «insignifiants». Cependant, la qualité des renseignements s’est grandement améliorée depuis que les pouvoirs publics ont amélioré leurs connaissances et que l’industrie croit de plus en plus que les renseignements qu’elle fournira seront confidentiels et ne seront pas divulgués aveuglément. Aujourd’hui, les deux partis traitent d’égal à égal et échangent des renseignements sur la signification et l’interprétation des données. De concert avec nos collègues de l’industrie privée, nous examinons même la question de l’emplacement des puits en fonction de l’interprétation des données. Naturellement, nous n’essayons pas de dicter de ligne de conduite à la société pétrolière.

**Le sénateur Cook:** Vos propos indiquent que les relations sont excellentes, ce qui me comble d’aise.

**M. Crosby:** En règle générale, je dirais que les relations sont excellentes. Pour l’instant, nous obtenons de l’industrie privée ces renseignements sans trop de difficultés.

**Le sénateur Godfrey:** Si ces renseignements sont confidentiels, de quelle façon le public et le gouvernement en tirent-ils profit?

**M. Crosby:** Les fonctionnaires qui élaborent la politique du ministère de l’Énergie, des Mines et des Ressources utilisent ces renseignements s’ils en ont besoin. Ceux-ci ne sont pas divulgués aveuglément, même au sein du ministère. Par conséquent, ils jouent un rôle important dans l’établissement des lignes de conduite qui ont présidé notamment à l’élaboration du bill C-48. Vous avez là un tableau général de la situation.

**Le sénateur Molson:** L’Institut d’océanographie de Bedford a-t-il joué un rôle à l’égard des connaissances marines et des politiques?

**M. Crosby:** L’Institut d’océanographie de Bedford a été d’un précieux concours en nous fournissant beaucoup de renseignements concernant la gestion des ressources, ce qui ne relève pas habituellement de l’industrie privée. Il s’agit plus de renseignements relatifs à la recherche que de renseignements de nature commerciale. Nous pourrions dire à juste titre que l’Institut de Bedford et d’autres organismes ont fourni des renseignements très valables au gouvernement fédéral. On peut dire la même



## [Text]

The great bulk of the information that we have utilized is information derived from the work carried out by industry.

In this diagram you will see a number of rectangles entitled "Crown reserves". That indicates that the rights holder has surrendered the land and the land has gone back to the Crown.

**Senator Godfrey:** I have one more question on permits. If someone has a permit, they can keep it for three years and not spend one nickel on the land. It would lapse at the end of the third year, but in effect he would have three years to make a deal and get others involved. Is that the situation?

**Dr. Crosby:** In essence, that is true. I might mention, though, that at the beginning of each work period, for example the first three-year period, the permit-holder would have to deposit with government authorities an amount of money equal to the work requirement of that period. If the work were not done, then that amount would be subject to forfeit. We do not like making money that way, but some money has been made by the government in that fashion.

**Senator Buckwold:** What about environmental problems until permits are issued? Does that relieve the permit-holder of his obligation? Is he relieved of his obligation if he cannot get an environmental permit?

**Dr. Crosby:** Yes. A very good example of that is the west coast offshore situation. That has had a moratorium placed on it for some years now. That moratorium will be in place until we have ascertained to our satisfaction that it is environmentally safe to drill further oil and gas wells there.

**Senator Buckwold:** Does that relieve the permit holder from having to make the expenditures that are part of his contract?

**Dr. Crosby:** Yes. He is granted a moratorium, usually on an annual basis, but sometimes for two years at a time. That does relieve him from what would otherwise be statutory work requirements.

**Senator Buckwold:** That would apply in Lancaster Sound also?

**Dr. Crosby:** It would apply in any location where the permit holder cannot carry out the work for that reason. It would not be fair to hold the permit holder responsible for that.

Moratoria have also been applied, for example, in some cases where there have been interventions by native groups. An example of that would be the permits for the northern part of Hudson Bay. Permits in that region are under a moratorium as well.

The holder of an exploratory permit can, then, surrender it at any time during the life of the permit. The permit then goes into the Crown reserves category and the acreage can be re-issued. If he continues to hold it, after reaching the end of the permit term, nine to twelve years depending on location, the permit-holder could then apply to the minister for a special renewal beyond the normal term of the permit. The special renewal, under the 1961 regime, would be issued in accordance

## [Traduction]

chose d'instituts de recherche ne relevant pas du gouvernement fédéral.

La majorité des renseignements que nous avons utilisés provenaient des travaux effectués par l'industrie privée.

Dans ce tableau, vous remarquerez quelques encadrés intitulés «réserves de la Couronne», ce qui signifie que le titulaire des droits a abandonné la terre qui a été rétrocédée à la Couronne.

**Le sénateur Godfrey:** J'aurais une autre question à poser concernant les permis. Le détenteur d'un permis peut le conserver pendant trois ans sans dépenser un sou pour cette terre. Le permis se terminerait à la fin de la troisième année; en fait, le titulaire disposerait de trois ans pour conclure un marché avec d'autres. Est-ce bien cela?

**M. Crosby:** En gros, c'est exact. Je pourrais souligner cependant qu'au début de la première période de trois ans, le titulaire de permis devrait fournir aux autorités gouvernementales une somme d'argent égale aux exigences imposées quant aux travaux. Si les travaux ne sont pas effectués, le gouvernement peut conserver ce montant. Nous n'aimons pas faire de l'argent de cette façon, mais le gouvernement a déjà gagné de l'argent en procédant ainsi.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'advient-il des problèmes relatifs à l'environnement jusqu'à ce que les permis soient accordés? Le détenteur d'un permis est-il déchargé de ses obligations s'il ne peut obtenir un permis après les études d'environnement?

**M. Crosby:** Oui. La situation au large de la côte Ouest constitue un exemple très pertinent. Un délai a été obtenu il y a quelques années. Il prendra fin lorsque nous aurons constaté que le forage de puits de pétrole ou de gaz n'aura pas de conséquences néfastes sur l'environnement.

**Le sénateur Buckwold:** Cette disposition décharge-t-elle le titulaire de son obligation d'engager les dépenses prévues dans son contrat?

**M. Crosby:** Oui. Il obtient un délai; il s'agit habituellement d'un an, mais parfois de deux. Ainsi, il est déchargé des obligations en matière de travaux.

**Le sénateur Buckwold:** Ces dispositions vaudraient-elles également pour Lancaster Sound?

**M. Crosby:** Elles s'appliqueraient lorsqu'un détenteur d'un permis ne pourrait pas effectuer les travaux pour cette raison. Il ne serait pas juste que le titulaire en soit tenu responsable.

On a également eu recours à des moratoires, par exemple, lorsque des groupes d'autochtones sont intervenus. Citons l'exemple notamment des permis concernant la partie nord de la Baie d'Hudson pour lesquels un délai a également été obtenu.

Le titulaire d'un permis d'exploration pourrait céder ses droits au cours de la durée de ce permis. Les terres sont alors rétrocédées à la Couronne et peuvent être accordées à quelqu'un d'autre. Cependant à l'expiration de l'accord, soit entre neuf et douze ans selon l'emplacement, le détenteur de l'accord pourrait alors demander au ministre de lui accorder un permis spécial de renouvellement. Selon le régime de 1961, ce renouvellement spécial serait accordé aux termes de l'article 40 du

## [Text]

with section 40 of those regulations. It is really out of those special terms and conditions, which can be as the minister may wish because he is extending a right that has, in effect, terminated, that a number of other matters have progressed, as we will see later on. I will be referring to section 40 and the special renewals later on, when dealing with the next diagram.

Either from the exploratory permit form, or from the special renewal form, the rights holder could progress to an oil and gas lease at any time he wishes. He can do that from an exploration agreement right now. Anybody holding a permit, a special renewal permit or an exploration agreement under the current regime can convert that to an oil and gas lease when he wishes. That system will continue until such time as Bill C-48 is passed. Of course, in so doing the permit holder must give up at least 50 per cent of the acreage involved, under the lease scheme that has already been mentioned when dealing with the previous illustration, the so-called corridor acreage between lease blocks.

Each oil and gas lease has a term of 21 years. Under the current regulations that is renewable for another 21 years. So, if one had an exploratory permit in the offshore and held it for 12 years and then converted it to oil and gas leases, one could hold the rights for another 21 years, making a total of 33 years. One could then renew the leases for another 21 years to give a total of 54 years. Theoretically, a party could hold these rights for 54 years. That is the situation under the current regime.

This is one of the reasons why it was thought that this sort of regime had now come to the point where it did not fit in with modern conditions and the advances that have been made by modern technology in finding oil and gas. It is quite a different matter today to go into the territories to explore for oil and gas from what it was back in 1961. However, regardless of how overly generous this scheme may appear, it did serve a purpose. It did get people into the territories; it did get a lot of work done, and it did encourage people to get into the offshore which was, in those days, a far more hostile looking environment than it is today.

**Mr. Thomas Gillespie, Adviser to the Committee:** May I ask what rights a lease gave that a permit did not?

**Dr. Crosby:** The primary right that an oil and gas lease gives is the right to produce oil and gas. That oil and gas would then be subject to a royalty as expressed under the current regulations, 5 per cent for the first 36 months of production and 10 per cent thereafter. An oil and gas lease does not carry with it work requirements as set out in statutory form under the regulations as does an exploratory permit. It does carry a rental obligation of one dollar per acre per year. So, in effect, if a party pays one dollar per year, that party can have a protective acreage position for oil and gas rights for a considerable period of time.

**Senator Flynn:** Is that one dollar a year per acre?

**Dr. Crosby:** Yes.

## [Traduction]

règlement. Comme nous le verrons plus loin, de nombreuses autres questions ont été modifiées en raison de ces modalités spéciales, que le ministre peut déterminer, car il proroge un droit qui en fait a été annulé. J'aborderai plus tard l'article 40 et les renouvellements spéciaux qui font l'objet du tableau suivant.

Avec un accord d'exploration ou avec un permis spécial de renouvellement, un titulaire des droits pourra obtenir une concession de pétrole et de gaz lorsqu'il le voudra. Un accord d'exploration lui permet actuellement d'agir ainsi. Tout détenteur d'un permis spécial de renouvellement ou d'un accord d'exploration peut changer ce permis ou cet accord pour une concession de pétrole ou de gaz sous le régime actuel. Cette possibilité lui sera offerte jusqu'à ce que le bill C-48 soit adopté. Naturellement, le détenteur doit céder 50 p. 100 de la superficie selon le régime de concession représenté précédemment: il s'agit de la superficie entre les concessions.

Chaque concession de pétrole et de gaz a une durée de 21 ans. Les règlements actuels prévoient qu'elles sont renouvelables pour une autre période de 21 ans. Par conséquent si quelqu'un détient depuis 12 ans un accord d'exploration au large des côtes et s'il le remplace par une concession de pétrole et de gaz, il en demeure le titulaire pendant une autre période de 21 ans, ce qui ferait en tout 33 ans. Il pourrait alors le renouveler pour une nouvelle période de 21 ans, ce qui ferait en tout 54 ans. En théorie, les règlements actuels permettraient à un titulaire de détenir ces droits pendant 54 ans.

C'est là une des raisons pour lesquelles on a cru que ce régime ne satisfaisait plus aux conditions modernes et au progrès de la technologie lorsqu'il s'agit de découvrir du pétrole et du gaz. La prospection de pétrole et de gaz ne s'y fait plus de la même façon qu'en 1961. Cependant, même si ce régime peut sembler passablement généreux, il n'en demeure pas moins qu'il avait un objectif: il a attiré vers les territoires, beaucoup de travail a été effectué et on a encouragé ainsi l'exploitation des ressources au large des côtes, milieu qui était beaucoup plus hostile à l'époque.

**M. Thomas Gillespie, conseiller du comité:** Puis-je demander quels étaient les droits qu'une concession accordait et qu'un permis ne conférait pas?

**M. Crosby:** Selon moi, le premier droit qu'accorde une concession de pétrole et de gaz est d'extraire du pétrole et du gaz. La production faisait par la suite l'objet d'une redevance aux termes des règlements actuels, soit 5 p. 100 pour les 36 premiers mois de production et 10 p. 100 par la suite. Contrairement à un accord d'exploration, ces concessions n'entraînaient pas l'obligation d'exploiter les gisements aux termes des règlements. Elles prévoyaient un loyer d'un dollar l'acre par an. Par conséquent, si une partie payait un dollar l'acre par an, elle détenait des droits pendant une très grande période.

**Le sénateur Flynn:** S'agit-il d'un dollar par an et par acre?

**M. Crosby:** Oui.



[Text]

**Senator Connolly:** What triggers the issue of the oil and gas lease? Is it the discovery under the exploratory permit?

**Dr. Crosby:** It could be a number of things. No party could produce oil or gas while the land is covered by either the exploratory permit form or the special renewal permit form. The permit must first be converted to oil and gas lease form. Another requirement would be based on the plans and strategy of the company involved. If the company simply wanted to keep a protective acreage position in a particular area without, at the same time, being subject to increasing work requirements of the nature that apply to a permit, then that company could hold for an indefinite period of time a representation of lease acreage in that area. In that case, it would depend on the company's wishes. The company can convert to lease, of course, long before an oil or gas discovery is made.

**Senator Godfrey:** But it would not be done prematurely because if the payment is a dollar per acre it would not make sense. Why would the company not wait until the 12-year period?

**Dr. Crosby:** Quite a few companies have done this for a number of reasons. The reasons, of course, are their own corporate reasons. I suppose one of the reasons is that it is in effect a 42-year right, whereas in permit form it is only a nine or 12-year right.

**Senator Molson:** So to judge by the difference in the two illustrated areas he is giving up 50 per cent in the course of going to lease; is that right?

**Dr. Crosby:** That is correct. One gives up 50 per cent.

**Senator Godfrey:** It is a difference of about 50 cents an acre. You can spend that money on working it, and on other things, instead of having the dollar value for half of it going to the government. You would think everybody would wait for the total 12-year period because they can always convert to the 21 years.

**Dr. Crosby:** Many permit-holders did go through the entire permit term and then convert to lease. Others did it prematurely, before that, for their own private, corporate reasons.

**Mr. Gillespie:** Would not one of the main reasons be they would want to go into production?

**Dr. Crosby:** If you had a discovery that could be commercially produced you would have to go to oil and gas lease. That is the case, for example, at Kotaneelec and Pointed Mountain. The rights there are in lease form. I might add that the corridor acreage there is in the additional royalty lease form because land order 1-1961 did prevail at the time those lease selection were made.

**Senator Lafond:** Is the lease renewal on request or at ministerial discretion?

**Dr. Crosby:** It is a right to have a renewal under the current regulations.

**Senator Buckwold:** If a company had an exploratory permit for, say, 100,000 acres, and they wanted just to take out a lease for 5,000 acres, is that possible?

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Qu'est-ce qui est à l'origine d'une concession de pétrole et de gaz? Est-ce une découverte régie par un accord d'exploration?

**M. Crosby:** De nombreux facteurs pourraient être en cause. Aucune partie ne pourrait produire du pétrole et du gaz si elle détenait un accord d'exploration ou un permis spécial de renouvellement. Il faudrait d'abord changer ce permis ou cet accord pour une concession de pétrole et de gaz. Il faudrait également tenir compte des plans et des stratégies de la société en cause. Si cette société souhaitait tout simplement obtenir une superficie dans une région donnée sans être tenue d'effectuer les travaux prévus conformément à un permis, elle pourrait en être le propriétaire pendant une période indéfinie. Dans ce cas là, c'est à la compagnie qu'il appartiendrait de décider. Elle pourrait agir ainsi bien avant que du pétrole ou du gaz ne soit découvert.

**Le sénateur Godfrey:** Mais on n'agirait pas prématurément car ce serait illogique si le paiement était de un dollar par acre. Pourquoi la société n'attendrait-elle pas que la période de douze ans soit écoulée?

**M. Crosby:** Un certain nombre de sociétés ont agi prématurément et ce, pour de nombreuses raisons personnelles. Je suppose qu'une de ces raisons est qu'il s'agit en fait d'un droit d'une durée de 42 ans tandis que, dans le cas actuel, la durée n'est que de 9 ou 12 ans.

**Le sénateur Molson:** Si l'on en juge par la différence entre les deux zones illustrées, le titulaire perd donc 50 p. 100 de la superficie lorsqu'il prend une concession, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** C'est exact. Vous perdez 50 p. 100.

**Le sénateur Godfrey:** Ce qui équivaut à une différence d'environ 50 cents l'acre. Vous pouvez consacrer ce montant notamment à des travaux plutôt que la moitié de sa valeur aille au gouvernement. Vous seriez enclin à penser que tout titulaire attendrait la fin des douze ans car il est toujours possible de passer à une période de 21 ans.

**M. Crosby:** Beaucoup ont attendu que cette période de 12 ans soit écoulée pour modifier leur régime. D'autres l'ont fait prématurément pour des motifs personnels.

**M. Gillespie:** L'une des principales raisons ne serait-elle pas qu'ils voulaient commencer l'exploitation?

**M. Crosby:** Si vous avez fait une découverte commerciale, vous devez obtenir une concession de pétrole et de gaz. C'est le cas notamment à Kotaneelec et à Pointed Mountain où il s'agit d'une concession. Je pourrais ajouter que le quart de la superficie fait l'objet d'une concession prévoyant des redevances additionnelles parce que l'ordonne 1-1961 avait préséance lorsque les choix ont été effectués.

**Le sénateur Lafond:** Les concessions sont-elles renouvelables sur demande ou à la discrétion du ministre?

**M. Crosby:** Un renouvellement constitue un droit aux termes des règlements actuels.

**Le sénateur Buckwold:** Si elle dispose d'un accord d'exploration pour 100,000 acres, une société peut-elle obtenir une concession pour 5,000 acres?



[Text]

**Dr. Crosby:** Yes, it is.

**Senator Buckwold:** They can cut it down to as small an area as they wish?

**Dr. Crosby:** They can cut it down to one section if they wish. Some parties have done that in anticipation of the renegotiations that are going to take place if and when Bill C-48 becomes law. We will cover the reasons for that later on. Apparently, another reason for going to lease has been to maintain an acreage position until such time as the new rights under the new regime are negotiated, at which time these parties will likely come in to negotiate new exploration agreements. That will be dealt with in another diagram.

**Senator Flynn:** On the whole, regarding these conditions in an exploration permit or a lease in substance—and I am not speaking of detail—are they similar to those attached to the permits or leases granted by the provincial governments?

**Dr. Crosby:** The system, as we see it here in this diagram, was borrowed from a number of other systems, not the least of which was that operating in western Canada, which was, in turn, borrowed in large part from systems operating in the United States.

**Senator Connolly:** May I interrupt you at this point? I believe that some of the regulations are based upon those made in the United Kingdom for petroleum activity particularly in the Middle East.

**Dr. Crosby:** Yes, that is true. I would not say that this is a novel and completely new scheme.

**Senator Flynn:** As far as oil and gas are concerned, I suppose the conditions are about the same as those we find in Alberta or other oil-producing provinces.

**Dr. Crosby:** There are great differences between this scheme and the one in Alberta in the sense that today in Alberta royalties on oil can be in the order of 55 per cent, and royalties on gas can be 45 per cent, which is a far cry from 5 to 10 per cent, which is the case under the current regulations.

**Senator Flynn:** But if you found that much oil or gas in the Canada lands as you have in Alberta, you probably would increase your royalties as well.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, it is the intention under Bill C-48 to bring in a system, as was mentioned on Tuesday, that includes not only a flat 10 per cent royalty but also a profit-sharing scheme. I believe we discussed that at that time.

**Senator Cook:** Just to refresh my memory, it is 10 per cent and 55 per cent of what?

**Dr. Crosby:** Normally speaking, royalty is applicable to the fair market value at the wellhead in the case of oil.

**The Chairman:** The royalty comes right off the top?

**Dr. Crosby:** Yes.

**The Chairman:** And the profits come off the net profits of course?

[Traduction]

**M. Crosby:** C'est possible.

**Le sénateur Buckwold:** Elle peut choisir la plus petite superficie qu'elle désire, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Si elle le désire, elle peut choisir une seule section. Certains ont choisi cette solution en attendant les renégociations qui auront lieu lorsque le bill C-48 sera adopté. Nous aborderons ces raisons plus tard. Une autre raison d'acquiescer à une concession aurait été de vouloir conserver une superficie donnée jusqu'à la négociation des nouveaux droits dans le cadre du nouveau régime; à ce moment là, il sera toujours possible d'essayer de négocier de nouveaux accords d'exploration, question qui fera l'objet d'un autre tableau.

**Le sénateur Flynn:** Si je fais abstraction des détails, les modalités d'un permis d'exploration ou d'une concession sont, dans l'ensemble, les mêmes que celles des permis ou des concessions accordés par les gouvernements provinciaux.

**M. Crosby:** Comme nous pouvons le voir d'après ce tableau, le régime reprend divers aspects de nombreux autres régimes, notamment celui qui est appliqué dans l'ouest du Canada. Ce dernier avait été élaboré en majeure partie d'après le régime en vigueur aux États-Unis.

**Le sénateur Connolly:** Puis-je vous interrompre? Je crois que certains règlements sont fondés sur la réglementation en vigueur au Royaume-Uni, particulièrement en ce qui concerne la prospection pétrolière au Proche-Orient.

**M. Crosby:** C'est exact. Je ne dirais pas qu'il s'agit d'un régime tout à fait nouveau.

**Le sénateur Flynn:** En ce qui concerne le pétrole et le gaz, je suppose que les modalités sont sensiblement les mêmes que celles qui sont en vigueur en Alberta et dans les autres provinces productrices de pétrole.

**M. Crosby:** Les différences sont grandes entre ce régime et celui de l'Alberta. Dans cette province, les redevances pétrolières peuvent être de l'ordre de 55 p. 100 et les redevances gazières de 45 p. 100, ce qui est beaucoup plus que les redevances de 5 à 10 p. 100 prévues par les règlements actuels.

**Le sénateur Flynn:** Néanmoins, vous augmenteriez probablement les redevances si vous découvriez dans les terres du Canada autant de pétrole et de gaz qu'en Alberta.

**M. Crosby:** Monsieur le président, le bill C-48 vise-t-il à présenter un régime qui, comme nous l'avons mentionné mardi, comprend non seulement une redevance de 10 p. 100 mais également un système de partage des bénéfices. Je pense que nous avons alors examiné quelque peu cette question.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous me rafraîchir la mémoire: il s'agit de 10 p. 100 et de 55 p. 100 de quel montant?

**M. Crosby:** Habituellement, la redevance est établie en fonction de la juste valeur marchande à la tête de puits, dans le cas du pétrole.

**Le président:** La redevance est perçue sur le montant global, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Oui.

**Le président:** Les bénéfices sont répartis naturellement d'après les bénéfices nets?

[Text]

**Dr. Crosby:** Yes. In the case of gas, the royalty is applicable to the fair market value at the processing plant. That is the usual case, and it is the intention under Bill C-48 to follow that standardized procedure.

**Senator Buckwold:** In many areas of the provinces bids are put out for exploration permits. Does the federal government do this on crown lands in the same manner as the western provinces do it? Is that not the basic way people in the provinces get their exploration permits, bidding on acreage?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, it is generally the case in provinces that exploration or production rights are purchased at what are termed, colloquially, land sales. This is the case, I believe, throughout the western provinces, although there have been instances where there have been direct issuances in some areas, for example, in which the particular province wished to encourage action. I am not sure if that practice is followed today or not, but it was the case in years past. Under the federal system, virtually all rights will be made available through a public tender process.

**Senator Buckwold:** Which is the same thing.

**Dr. Crosby:** Which is much the same thing. We term our "calls for proposals" and we will get into that later on when we discuss some of the highlights of Bill C-48. When we say "calls for proposals" we are asking people to propose to us what they would intend to do with the lands involved.

**Senator Buckwold:** And how much they are prepared to pay for the permit?

**Dr. Crosby:** There would be a number of factors involved of which that would be one.

**Senator Buckwold:** I am still trying to get back to my earlier question of what companies pay for the right to have a permit over and above their statutory obligations to expend.

**Dr. Crosby:** In the case of the current scheme in the frontier regions, the front-end loading is not there. In the case of land sales in the provinces, there is commonly an amount paid as a cash bonus or front-end load and it varies depending upon how people see the prospectivity of that particular acreage. It can go very high.

**Senator Buckwold:** Am I correct in interpreting what you are saying then that on Canada lands at the moment there is no up-front money at all? You apply for an area; you get the permit; you pay the annual fee that may be required for exploration and that is it?

**Dr. Crosby:** We are going to come into that when we discuss the current regime and the envisaged regime. That is what we have done in the past under the old regime—I am speaking of the pre-1977 regime. We had put acreage up for work requirement tenders—how much work a person would be prepared to do. Acreage has been issued in that fashion through a public tender process off the east coast and in the Beaufort Sea at one time or another.

[Traduction]

**M. Crosby:** Oui. Dans le cas du gaz, les redevances sont perçues selon la valeur marchande à l'usine d'extraction. Le bill C-48 propose de s'en tenir à cette façon uniforme de procéder.

**Le sénateur Buckwold:** Dans les provinces, il y a adjudication pour les accords dans bien des régions. Le gouvernement fédéral procède-t-il, pour les terres de la Couronne, de la même manière que les gouvernements des provinces de l'Ouest? N'est-ce pas là la marche à suivre pour les accords d'exploration dans les provinces?

**M. Crosby:** Monsieur le président, dans les provinces, les droits d'exploration ou de production sont achetés dans ce qu'on appelle communément des ventes de terre. Je crois que c'est la façon de procéder dans les provinces de l'Ouest même, si dans certains cas, des terrains ont été accordés directement, notamment lorsque le gouvernement provincial voulait faire avancer les choses. Les provinces procédaient ainsi il y a quelques années, mais j'ignore si cela a changé aujourd'hui. Dans le régime fédéral actuel, pratiquement tous les droits seront disponibles par adjudication publique.

**Le sénateur Buckwold:** Ce qui revient au même.

**M. Crosby:** C'est pratiquement la même chose. C'est ce que nous appelons des «appels de propositions», question que nous aborderons en étudiant les faits saillants du bill C-48. Au moyen de ces «appels de propositions», nous invitons les intéressés à nous présenter leurs projets relativement aux terres en cause.

**Le sénateur Buckwold:** Quels montant sont-ils prêt à payer pour obtenir un permis?

**M. Crosby:** Il pourrait s'agir là d'un des nombreux facteurs qui entrent en ligne de compte.

**Le sénateur Buckwold:** Je reviens encore à ma question précédente; quel montant les sociétés paient-elles pour obtenir le droit d'avoir un permis qui ne les assujettisse plus aux obligations qui leur sont faites légalement d'investir.

**M. Crosby:** Pour ce qui concerne l'application du régime actuel dans les régions pionnières, les frais d'acquisition n'entrent pas en ligne de compte. Quant aux ventes de terres dans les provinces, le montant payé est assorti d'une prime en argent comptant ou de frais d'acquisition et dépend des espoirs que les exploitants fondent sur cette superficie en particulier. Ce montant peut être très élevé.

**Le sénateur Buckwold:** Ai-je alors raison d'en déduire que pour les terres du Canada, il n'y a pour l'instant aucun frais d'acquisition? Vous présentez votre demande, vous obtenez le permis, vous acquittez les droits annuels qui peuvent être exigés pour l'exploration et c'est tout?

**M. Crosby:** Nous en reparlerons lorsque nous discuterons du régime actuel et du régime proposé. Dans le cadre de l'ancien régime, je veux parler du régime antérieur à 1977, nous attribuions les terres par appels d'offres en nous fondant sur la quantité de travaux qu'un soumissionnaire était disposé à effectuer. Sur la côte est et dans la mer de Beaufort, à un moment où à un autre, les terres ont été attribuées au moyen d'un appel d'offres.

[Text]

**Senator Connolly:** Do the regulations that are proposed for crown lands or Canada lands now apply also to Indian lands?

**Dr. Crosby:** The Indian lands, as we were discussing the other day, are covered by different legislation.

**Senator Connolly:** You are referring to the Indian Act?

**Dr. Crosby:** Yes, and they are, in fact, managed by a different group.

**Senator Connolly:** The same regulations are not in effect there?

**Dr. Crosby:** No, they are not.

We come now to the next diagram.

The diagram is as follows:

[Traduction]

**Le sénateur Connolly:** Les règlements proposés à l'égard des terres de la Couronne ou des terres du Canada en vigueur à l'heure actuelle s'appliquent-ils également aux terres des autochtones?

**M. Crosby:** Les terres des autochtones, comme nous le disions l'autre jour, font l'objet d'une autre loi.

**Le sénateur Connolly:** Vous voulez parler de la Loi sur les Indiens?

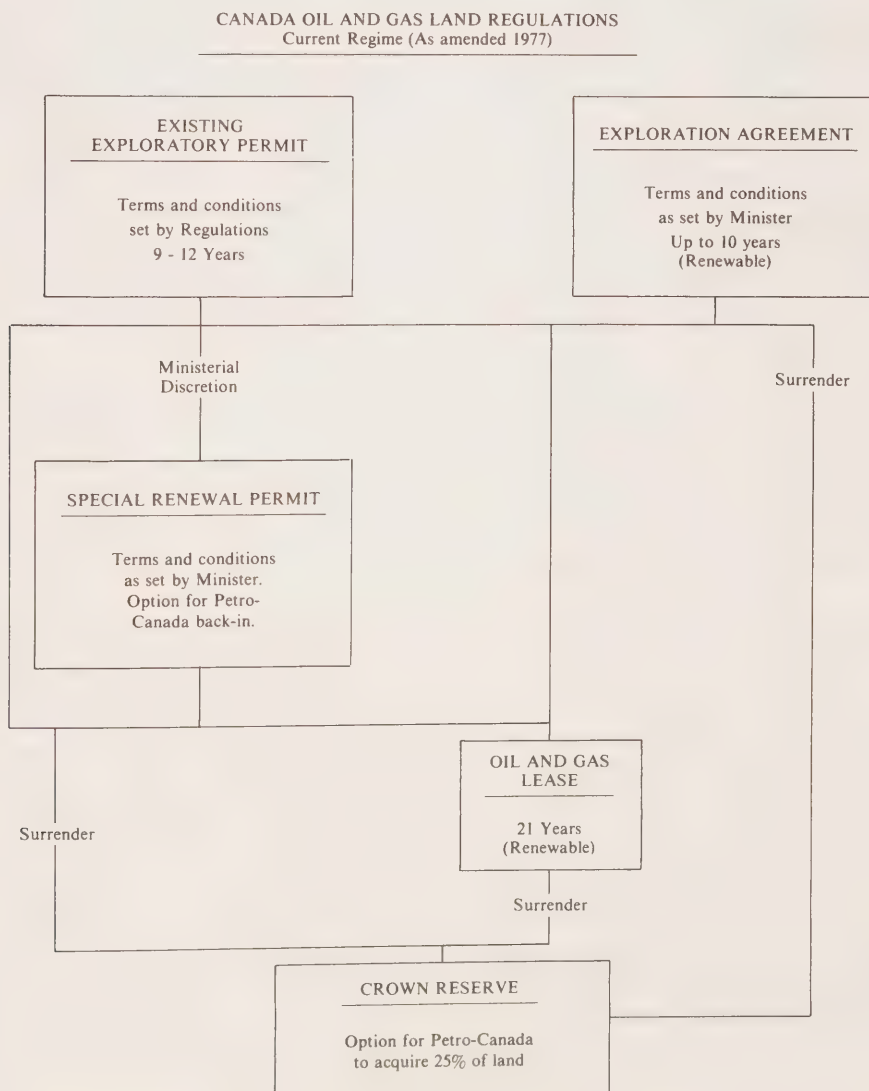
**M. Crosby:** Oui, et c'est un autre groupe qui s'en occupe.

**Le sénateur Connolly:** Ce ne sont donc pas les mêmes règlements qui s'appliquent?

**M. Crosby:** Non.

Nous passons maintenant au diagramme suivant.

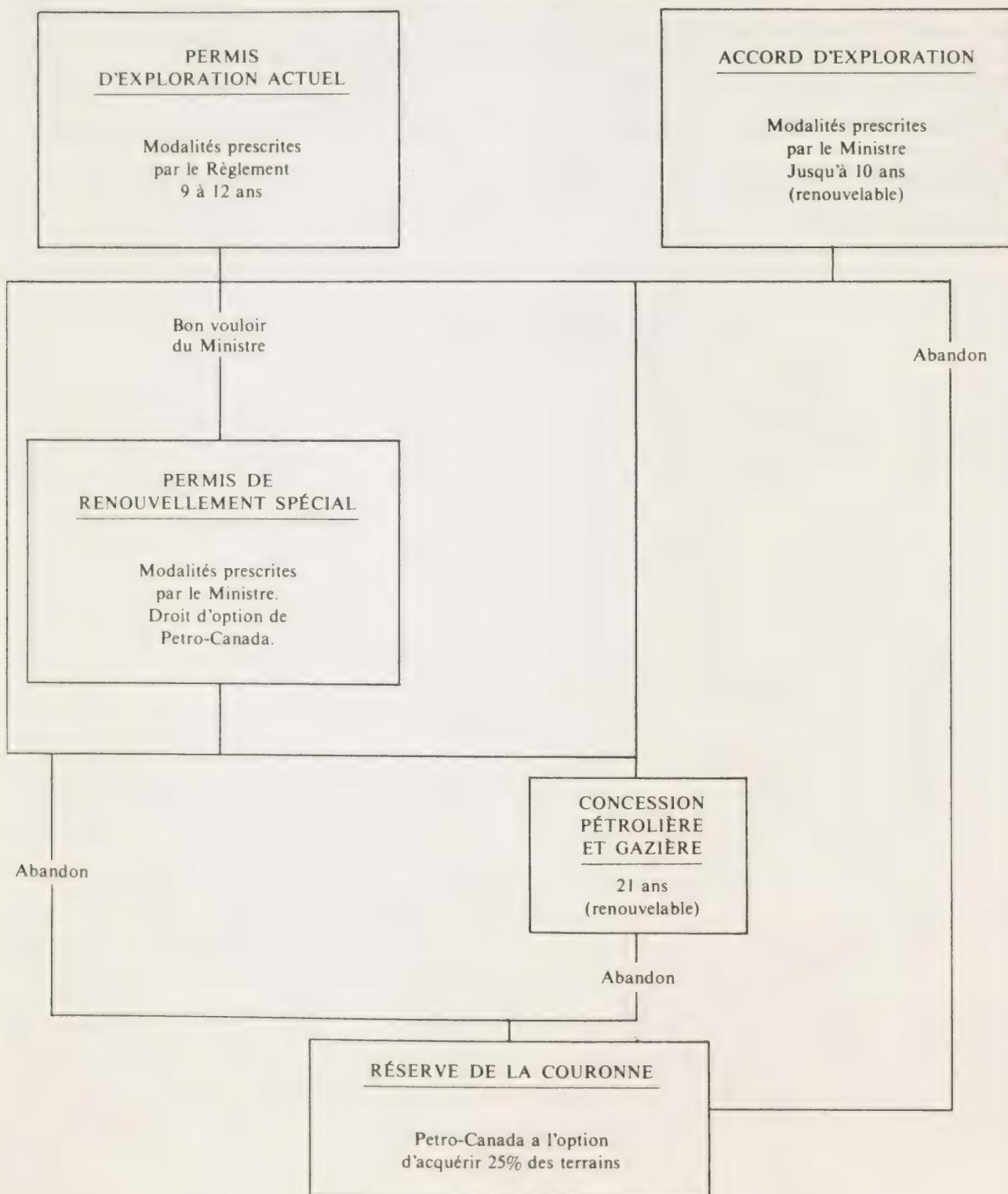
Diapositive:





[Traduction]

RÈGLEMENT SUR LES TERRES PÉTROLIÈRES ET GAZIÈRES DU CANADA  
Régime actuel (version modifiée de 1977)



[Text]

**Dr. Crosby:** This diagram is designed to illustrate the current regime. This is the regime that now exists due to the amendment of the Canada oil and gas land regulations in August of 1977. Those amendments to the regulations could not, of course, alter existing rights that had been issued prior to that time. That is why we now see two rectangles at the top of the diagram: The first says "Existing Exploratory Permit"—these could not be altered just by regulation; it would take an act of Parliament. We then have a second rectangle which is marked "Exploration Agreement." One of the things we instituted with these 1977 amendments to the 1961 regime was a new way of issuing exploratory acreage by negotiation in the form of exploration agreements.

You will recall that on the first diagram we showed a hypothetical exploration agreement covering several grid areas. That is what we are speaking about here—a negotiated agreement that could have a term of up to 10 years. It would result from negotiation by government authorities sitting on one side of the table and industry representatives sitting on the other. The terms and conditions would depend upon the accord they reached as to how long it would take to explore the land and bring it to a drillable state—in other words, find and mature a prospect that would justify the drilling of one or more wells; and when that term had been struck, that would be one of the conditions of an exploration agreement. Other conditions would be the type of exploration program necessary to get to that drilling stage, and that too is a negotiable item across the table, and has been in the case of exploration agreements that have been issued to date under the current regime.

**Senator Cook:** Has there been a number of these exploration agreements negotiated and issued since this?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman. We have already issued a fair number of exploration agreements. Thus we have outstanding not only permits from the 1961 regime, but also exploration agreements from the 1977 regime. So right now we have two different types of exploration rights on the frontier regions.

**Senator Molson:** The latter would include environmental considerations in the agreement, would they?

**Dr. Crosby:** There is provision in the exploration agreement documents that environmental studies must be carried out to the satisfaction of the chief; and there is always a stipulation setting out a guaranteed deposit of an amount that would encourage that work to be done. Normally it is in the order of \$1 million to \$1.5 million. So it really is to the benefit of the party to do the work and get the money back. Certainly no drilling could be done until the environmental studies are carried out and the acreage has been cleared environmentally for the drilling program.

**Mr. Gillespie:** As the work is done, do they have the right to withdraw those moneys on deposit?

**Dr. Crosby:** Yes. We have been negotiating the exploration agreements quite differently from the old exploratory permits.

[Traduction]

**M. Crosby:** Il s'agit du tableau faisant état du régime actuel. Il s'agit du régime mis en place après que des modifications eurent été apportées au Règlement sur les terres pétrolières et gazières du Canada en août 1977. Ces modifications apportées au règlement ne pourraient pas, il va sans dire, modifier les droits en vigueur qui avaient été consentis auparavant. C'est la raison pour laquelle nous avons maintenant deux rectangles à la partie supérieure. Dans le premier rectangle nous avons les permis d'exploration actuels. Ces derniers ne pourraient être modifiés au moyen d'un simple règlement; il faudrait une loi du Parlement. Nous avons maintenant une nouvelle case portant le nom d'accord d'exploration. Parmi les modifications que nous avons apportées au régime de 1961, nous avons conçu une nouvelle façon d'émettre par voie de négociation des permis d'exploration: les accords d'exploration.

Vous vous rappellerez qu'au premier tableau nous indiquions un accord éventuel d'exploration couvrant plusieurs unités de quadrillage. C'est ce dont nous parlons ici: un accord négocié qui pourrait être d'une durée maximale de dix ans. Cela dépendrait des représentants gouvernementaux et des représentants de l'industrie qui s'affronteraient de part et d'autre de la table de négociation, et de ce qu'ils conviendraient quant aux délais nécessaires à l'exploration des terres et à leur préparation pour le forage. Il s'agirait, autrement dit, d'élaborer un plan qui justifierait le forage d'un ou plusieurs puits; une fois fixé, ce délai constituerait l'une des conditions d'un accord d'exploration. Quant aux autres conditions, elles incluraient le type de programme d'exploration indispensable pour en arriver à cette étape du forage; il s'agit là d'un élément négociable qui l'était également à l'égard des accords d'exploration qui ont été émis jusqu'à maintenant sous le coup du régime actuel.

**Le sénateur Cook:** Depuis lors, un certain nombre d'accords d'exploration ont-ils été négociés et émis?

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président. Nous avons déjà émis un nombre assez important d'accords d'exploration. Nous avons des permis qui tombent sous le coup du régime de 1961 et des accords d'exploration qui relèvent du régime de 1977. Nous avons donc maintenant deux types de droits d'exploration pour les régions pionnières.

**Le sénateur Molson:** Dans ce dernier cas, l'accord ne prévoirait-il pas des études de l'environnement?

**M. Crosby:** L'accord d'exploration prévoit la tenue d'études de l'environnement à la satisfaction du chef; on y prévoit toujours le versement d'un dépôt garanti dont le montant encouragerait l'exploitant à procéder à ces études. Il s'agit habituellement d'un dépôt variant entre un million et 1.5 million de dollars. L'exploitant a donc tout intérêt à procéder à l'étude et à se faire rembourser. Il va sans dire qu'aucun forage ne peut être effectué tant que ces études n'ont pas été faites et que les terres n'ont pas été dégagées pour le forage.

**M. Gillespie:** Au fur et à mesure que les travaux progressent, ont-ils le droit de retirer leur dépôt?

**M. Crosby:** Oui. Nous négocions les nouveaux accords d'exploration d'une toute autre façon que les anciens permis.

*[Text]*

We have been negotiating them with time slices and specific work programs for each time slice. At the end of each time slice, which may be a year or a year and a half, the party has the right to say he does not want to go on and commit itself to the work program of the next time slice. He can surrender and get out at that point.

There are a number of those decision points. Let us say that an exploration agreement were to be issued for four years and there were four time slices with exploration programs in respect of each time slice that led to the drilling of a well in the fourth year, the fourth time slice. The party would then have three different decision points at which he could surrender the acreage and not commit himself to the succeeding work requirement.

So one does not commit oneself and put down a guaranteed of the drilling of a well until immediately prior to the time slice in which one is supposed to drill that well.

**Senator Cook:** Would it be correct to assume that the terms of the exploration agreement under the 1977 regulations are more favourable to Canada than the existing exploratory permits?

**Dr. Crosby:** I would say yes, because they are tailored to the conditions of the area and the specific prospects envisaged for that area. They are designed not just to meet monetary requirement but rather to meet specific exploration and drilling programs. The only way that oil and gas can be found is by drilling a hole in the ground, literally, through a possible subsurface reservoir, to find out once and for all if it is full of water, gas or oil or all three.

**Senator Connolly:** Mr. Chairman, I apologize particularly to our friends from western Canada because some of the questions we are asking must seem rather elementary and Senator Manning probably wrote most of the legislation of this type found in the province of Alberta. The witness speaks about the work requirement each year during the period of the exploration agreement. What kind of work is it? It might be helpful to put it on the record. No doubt it involves some geology and seismic work. Does it involve actual work on the surface of the land, such as putting in roads or providing access? What other things are involved, and does it involve drilling?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, normally speaking, the geological work—certainly the surface geological work—is a very preliminary type of exploratory work these days because of the nature or the type of subsurface reservoirs that people are trying to find.

Usually an exploration agreement commences at the seismic survey stage. It is negotiated between government and industry representatives as to how much seismic work would be reasonable in a particular area in order to find and delineate drillable prospects. That is one thing that is specifically set out. In fact, I believe that in all of the exploration agreements that I have been a party to negotiating, it is set out in terms of kilometres.

*[Traduction]*

Nous y prévoyons des plans précis qui doivent être effectués dans des délais déterminés. A la fin de chaque délai, lequel peut être d'un an ou d'un an et demi, le titulaire a le droit de dire qu'il n'a pas l'intention de passer à l'étape suivante. Il peut abandonner et se retirer.

Le titulaire est ainsi appelé à prendre une décision à un certain nombre de reprises. Dans le cas d'un accord d'exploration émis pour une durée de quatre ans et qui comporterait quatre délais au cours desquels certains travaux d'exploration devaient être effectués en vue du forage d'un puits au cours de la quatrième année, le titulaire aurait alors trois fois la possibilité de décider d'abandonner ses droits à l'égard de ces terres et de ne pas s'engager à passer à l'étape suivante des travaux.

Un titulaire ne s'engage donc pas et n'a pas à verser de dépôt de garanti à l'égard du forage d'un puits tant qu'il n'arrive pas à l'étape au cours de laquelle il est censé forer ce puits.

**Le sénateur Cook:** Serait-il exact de présumer que les conditions de l'accord d'exploration que prévoit le règlement de 1977 favorisent davantage le Canada que ne le font les permis d'exploration actuels?

**M. Crosby:** Je dirais que oui parce qu'ils sont conçus en fonction des conditions de la région et des espérances qu'on y fonde. Il sont conçus non seulement pour répondre à des exigences monétaires, mais aussi pour répondre à des programmes précis d'exploration et de forage, la seule façon d'y trouver du pétrole et du gaz étant de forer un trou dans le sol, littéralement, et grâce à un réservoir souterrain éventuel, de déterminer une fois pour toutes si ce dernier est rempli d'eau, de gaz, de pétrole ou des trois.

**Le sénateur Connolly:** Monsieur le président, puis-je poser une question? Je présente tout particulièrement mes excuses à nos collègues de l'Ouest, certaines des questions que nous posons étant presque élémentaires, et il est probable que le sénateur Manning a rédigé presque toutes les lois, du même genre que l'on peut trouver en Alberta. Le témoin parle des exigences relatives aux travaux, chaque année où aura cours l'accord d'exploration. De quel genre de travaux s'agit-il? Il vaudrait peut-être mieux le préciser ici. Il y est sans doute question de travaux géologiques et sismiques. S'agit-il également de travaux effectués sur la surface terrestre, j'entends par là la construction de routes ou de voies d'accès? De quels autres travaux s'agit-il et cela inclut-il le forage?

**M. Crosby:** Monsieur le président, de façon générale, les travaux géologiques, les travaux géologiques en surface assurément, sont à l'heure actuelle un type très préliminaire de travaux exploratoires, compte tenu de la nature ou des types de gisements souterrains qu'on tente de découvrir.

Un accord d'exploration commence habituellement à l'étape de l'étude sismologique. Les représentants du gouvernement et de l'industrie tentent de déterminer dans quelle mesure il serait raisonnable de procéder à des études sismologiques dans une région donnée pour déterminer sur quels terrains il faudrait procéder au forage. Il s'agit d'un point bien établi. Je crois, en fait, que dans tous les accords d'exploration auxquels



*[Text]*

We ask for a deposit in respect of each kilometre of seismic survey work to be done and we repay the deposit at an amount roughly equal to the cost of carrying out the survey, minus whatever costs may have been incurred by that rights holder in having his seismic work processed somewhere other than in Canada. This is to encourage the processing of seismic work in Canada.

Incidentally, that is probably one of the primary reasons why the computer capabilities of Calgary are as good as they are, because of the stimulus of this policy in respect of the frontier regions. Now, of course, in Calgary they are processing seismic data from all over the world.

Finally we move into more detailed seismic work. Let us suppose that someone has a lead and now wishes to delineate it. In the year prior to drilling we would require environmental studies of a specific nature to ensure that the sea bottom is of such a nature that the equipment that is being envisaged for the drilling program is sufficient and safe for that drilling program to proceed. So a number of factors are involved. The environmental studies can take a physical aspect, and really always do, in the sense of finding out what are the near-surface conditions of the sea bottom. There is also a biological aspect and a sea-air interface aspect. All of those things are very important having regard to the capabilities of the equipment and processes that are envisaged. Finally, having done that, there would be the drilling of a well—and that is in the exploration agreement as the final requirement. I say "final requirement" because it is really for the purpose of getting wells drilled that these agreements are issued.

**Senator Buckwold:** Does the Government of Canada pay any interest on the deposits that you require from the exploration companies? I gather there is a very substantial deposit required.

**Dr. Crosby:** We can have quite a few tens of millions, and more, on hand at any one time. No interest is paid, however, because of the nature of the deposit. It used to be that we accepted bonds, and things of that sort, and on behalf of the parties depositing those bonds we would clip the coupons and return them. We do not do that any more. We now have a form of guarantee with a bank that can be cashed in full by the government authorities at any time the party does not live up to commitments. That deposit is usually so large it covers considerably more than any one particular time period, and so it is to the advantage of the party to get it back rather than have it cashed in full. To get it back he has to send us a certified cheque in the amount of the actual under-expenditure involved. What happens is that we do not pay interest; in effect, the party has to pay interest himself to the bank for that sort of line of credit.

**Senator Cook:** Dr. Crosby, it is obvious to me, at any rate, that your department has a very great deal of knowledge and expertise. You have told us that you are getting on very well with the companies and that the companies are getting on very

*[Traduction]*

J'ai participé à la négociation, on parle de kilomètres. Nous exigeons un dépôt à l'égard de chaque kilomètre de travail à effectuer et nous remboursons le dépôt à un montant à peu près égal au coût de l'exécution de l'étude, moins tous les coûts qui ont pu être assumés par le titulaire des droits qui se serait adressé ailleurs qu'au Canada pour le traitement des données rassemblées dans le cadre de son étude sismique, afin d'encourager des intérêts canadiens.

Soit dit en passant, c'est probablement une des principales raisons pour laquelle Calgary s'est taillé une place aussi bonne sur le marché du traitement des données, les stimulants étant appliqués aux régions pionnières. Il va sans dire maintenant que Calgary reçoit des commandes provenant du monde entier.

Enfin, nous passons ensuite à des études sismiques plus détaillées. Supposons que quelqu'un soit sur une piste et veuille déterminer si ses espoirs sont fondés. Au cours de l'année précédant le forage, nous exigeons que soient effectuées des études environnementales d'une nature toute particulière afin de déterminer si le fonds marin pourrait supporter l'équipement prévu pour le forage et si ce dernier pourrait y être installé en toute sécurité. Il y a donc un certain nombre de facteurs en cause. Les études environnementales peuvent comporter, et présentent même en tout temps un aspect physique, puisqu'elles ont pour objet de déterminer quelles sont les conditions du fonds marin près de la surface. Il y a également un aspect biologique ainsi qu'un aspect mer-air. Il s'agit d'éléments très importants dont il faut tenir compte quand on envisage les capacités du matériel et les procédés. Enfin, cette étape franchie, on procéderait alors au forage d'un puits, étape qui fait également partie de l'accord d'exploration à titre d'exigence finale. Je dis «exigence finale» parce qu'en réalité, tous ces accords visent un but ultime: le forage de puits.

**Le sénateur Buckwold:** Le gouvernement du Canada verse-t-il quelque intérêt sur les dépôts que vous exigez des sociétés d'exploration? D'après ce que je comprends, le dépôt doit être très substantiel.

**M. Crosby:** Nous pouvons nous retrouver n'importe quand avec quelques dizaines de millions. Il arrive parfois que ce soit un peu plus. Aucun intérêt n'est versé, toutefois, en raison de la nature du dépôt. Nous avons l'habitude d'accepter des obligations et d'autres valeurs et, au nom de ceux qui les déposaient, nous détachions les coupons et les leur retournions. Nous avons cessé de le faire. Il s'agit maintenant d'un dépôt garanti par une banque, qui peut être encaissé en entier par les autorités gouvernementales lorsque le titulaire ne répond pas à ses engagements. Ce dépôt est habituellement tellement élevé qu'il couvre beaucoup plus qu'un période donnée; il est donc à l'avantage du titulaire de le récupérer plutôt que de le laisser l'encaisser au complet. Pour le récupérer il doit, naturellement, nous envoyer un chèque visé au montant des dépenses qu'il a réellement assumées en moins. Nous n'avons pas à verser d'intérêts puisque le titulaire lui-même doit dans ce genre de transactions en verser à la banque.

**Le sénateur Cook:** Monsieur Crosby, il me paraît évident, à tous égards, que votre ministère est très renseigné et très compétent. Vous nous avez dit que vous vous entendiez bien avec les sociétés et que ces dernières s'entendaient bien avec

[Text]

well with you. Would it be fair to ask what exchange of information takes place between your department and the provincial departments?

**Dr. Crosby:** Well, Mr. Chairman, I did not mean to speak for industry when I said that industry got along very well with us. They may have their own opinions on that.

**Senator Cook:** I was talking about the exchange of information. You said that that was going well. You said you were getting information from licence holders, and so on.

**Dr. Crosby:** That is quite true.

**Senator Cook:** That is what I am talking about. Now, I am asking, as I say, in the light of your department's acquired knowledge, information and expertise, and since there are provincial departments occupying somewhat that same field—if you do not want to answer, please don't—what exchange of information takes place between your department and the provincial departments?

**Dr. Crosby:** Well, I could cite an example that is going on, I believe, this morning. It certainly was yesterday afternoon. We were visited yesterday afternoon—and I believe they are still at the offices today—by two technical representatives from the Newfoundland Oil and Gas Directorate. We are showing them the geological and seismic picture with respect to a particular prospect for which they do not have the information. I expect that this sort of thing can only increase in the future. I am sure we all hope it will once the federal-provincial situation is ironed out. At the officials' level we probably encounter considerably less difficulty in exchanging information than perhaps might be the case elsewhere. There has always been unofficial contact of a continuing nature between provincial and federal officials. I hasten to add here that we do not give away any confidential materials, but we do believe it is only fair to apprise our provincial colleagues by way of a presentation, let us say, with perhaps a few graphs, or what have you, with respect to the details of a particular situation that they may not have been fortunate enough to come into possession of.

**Senator Cook:** So there is an open-door policy for the exchange of information and help as between the federal department and the provincial departments.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I really could not term it an open-door arrangement, as such. Certainly there are unofficial ways of communicating, and there always have been. The telephone is a very handy instrument, and has been for us in this respect for a long time. It does not always take the form of an official exchange, as such.

**Senator Connolly:** Could I ask, following on Senator Cook's question, why the Newfoundland authorities, in this case, did not have the information? Is it because the area covered is a federal area? Is it because their laws are not as extensive and as demanding as the federal laws, on the exploring parties?

[Traduction]

vous. Serait-il honnête de demander quel genre de renseignements échangent votre ministère et les ministères provinciaux.

**M. Crosby:** Monsieur le président, tout d'abord je ne voulais pas parler au nom de l'industrie lorsque j'ai dit que l'industrie s'entendait très bien avec nous. Il est possible que cette dernière ait son opinion à ce sujet.

**Le sénateur Cook:** Je parlais de l'échange de renseignements. Vous disiez que les choses allaient bien. Vous disiez que vous obteniez des renseignements des titulaires de droits et ainsi de suite.

**M. Crosby:** C'est vrai.

**Le sénateur Cook:** C'est ce dont je parle. Maintenant je vous demande, compte tenu des connaissances acquises et de la compétence de votre ministère, et puisque certains ministères provinciaux ont compétence dans une certaine mesure dans le même domaine, et vous êtes tout à fait libre de répondre, quel genre de renseignements échangent votre ministère et les ministères provinciaux.

**M. Crosby:** Eh bien, je pourrais peut-être vous parler d'un cas qui s'est présenté ce matin je crois. C'était peut-être bien hier après-midi. Nous avons reçu la visite hier après-midi, et je crois qu'ils sont toujours là aujourd'hui, de deux techniciens de la Newfoundland Oil and Gas Directorate. Nous leur montrons des photographies géologiques et sismologiques ayant trait à un projet particulier pour lequel ils ne possèdent aucune donnée. J'ose espérer que les échanges de ce genre se multiplieront. Nous espérons tous, j'en suis sûr, que cela se fera dès que le gouvernement fédéral et les provinces auront réglé leur différend. Les fonctionnaires éprouvent probablement beaucoup moins de difficultés que d'autres à échanger des renseignements. Il y a toujours eu des échanges non officiels entre des fonctionnaires provinciaux et fédéraux. Je m'empresse d'ajouter ici que nous ne divulguons aucun document confidentiel mais que nous croyons qu'il est tout simplement courtois d'informer nos collègues provinciaux par le biais d'une présentation, qu'il s'agisse de quelques graphiques ou d'autres instruments que nous puissions avoir à notre disposition, qui leur permettra d'être mis au courant des détails d'une situation particulière qu'ils n'avaient malheureusement pu obtenir.

**Le sénateur Cook:** La porte est donc ouverte pour ce qui concerne l'entraide et les échanges de renseignements entre le gouvernement fédéral et les provinces.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je ne me sens pas du tout en mesure de qualifier cet accord d'accord souple. Il existe sans aucun doute des façons non officielles de communiquer et il y en a toujours eu. Le téléphone est un appareil très commode que nous utilisons à cet fin depuis longtemps. Il ne s'agit pas toujours d'un échange officiel en tant que tel.

**Le sénateur Connolly:** Pourrais-je demander, pour faire suite à la question du sénateur Cook, pourquoi les autorités terreneuviennes n'ont pas obtenu dans le cas l'enseignement? Est-ce parce que cette question est de compétence fédérale? Est-ce parce que leurs lois ne sont pas aussi complètes et aussi exigeantes que le lois fédérales en ce qui concerne les exploitants?



[Text]

**Dr. Crosby:** Well, I would not like to comment, Mr. Chairman, on the substance or nature of any purported provincial legislation or regulations, or the degree of efficiency of them. In this particular case, and I suppose in other cases, it is because parties may have taken out rights from one jurisdiction and not from the other.

**Senator Connolly:** That is all you need to say to me.

**Senator Godfrey:** How can you give them meaningful information if you cannot disclose confidential information?

**Dr. Crosby:** It is true that such information may be confidential to the operator; however, before presenting it we always get in writing the permission of the operator involved, either by telex or by letter, stating that we can do this sort of thing. We feel it is only after obtaining such express approval in writing by the party who has a proprietary right to the information that we should discuss it with anybody else out of the department, or even with anybody in the department who is not involved, and who is not in a need-to-know policy position.

In this case, for example, we did just that. We got written permission from the operator.

**Senator Cook:** In most cases the operator from whom you are getting written permission has other associations with the provincial government in question.

**Dr. Crosby:** That is probably very true, in many cases. It could be that for reasons of his own an operator might be very happy to comply with such a request.

**Senator Walker:** On the other hand, for reasons of his own, he very often would not.

**Dr. Crosby:** That is quite correct, in which case we could not make available confidential information to any party outside of our group.

**Senator Walker:** Then what happens?

**Dr. Crosby:** We have not had an occasion of that sort as yet. I do not really know what would happen. I suppose, very simply, we could not release the information. We certainly cannot give out such materials.

Now, having just mentioned the existing permits, and existing exploration agreements—and I should say that the exploration agreements came into being as a result of the amendment of the Canada Oil and Gas Land Regulations of 1977—you now see that we have three different exploratory rights existing in the frontier region. We have the existing permits, the special renewal permits that we mentioned—namely those permits that have expired and have been renegotiated under such terms and conditions as were satisfactory to the minister—and we have the exploration agreements.

You will remember that it was mentioned on Tuesday that in addition to the inception of the concept of the exploration agreements, we also introduced in 1977, in amending these regulations, another concept; that is, the option for a Petro-Canada back-in at the special renewal permit stage, as one of

[Traduction]

**M. Crosby:** Eh bien, je n'aimerais pas faire d'observations, monsieur le président, sur la substance ou la nature de n'importe quelle loi ou d'un règlement provincial, ou encore sur le degré de son efficacité. Dans ce cas particulier, et je suppose également qu'il en va de même dans d'autres cas, il se peut que les parties aient pris des droits dans une compétence et non dans l'autre.

**Le sénateur Connolly:** C'est tout ce que vous avez besoin de me dire.

**Le sénateur Godfrey:** Comment pouvez-vous leur faire part de renseignements significatifs si vous ne pouvez divulguer de renseignements confidentiels?

**M. Crosby:** Il est vrai que des renseignements de ce genre peuvent revêtir un caractère confidentiel pour l'exploitant; toutefois, avant de les divulguer nous obtenons toujours la permission écrite de l'exploitant en cause, que ce soit au moyen d'un télégramme ou d'une lettre. Nous estimons que ce n'est qu'après avoir obtenu par écrit cette approbation expresse du titulaire du droit à ces renseignements que nous devrions les divulguer à quelqu'un d'un autre service ou à un membre du service qui n'est pas en cause et qui n'a pas absolument besoin d'être informé.

Dans ce cas, par exemple, c'est ce que nous avons fait. Nous avons obtenu la permission écrite de l'exploitant.

**Le sénateur Cook:** Dans la plupart des cas, l'exploitant de qui vous obtenez la permission écrite a d'autres associations avec le gouvernement provincial en question.

**M. Crosby:** C'est probablement très vrai dans bien des cas. Il se pourrait que pour des raisons personnelles, un exploitant soit très heureux d'acquiescer à une demande de ce genre.

**Le sénateur Walker:** D'autre part, il pourrait très souvent refuser pour des raisons personnelles.

**M. Crosby:** C'est tout à fait exact; nous ne pourrions alors divulguer de renseignements confidentiels à quiconque ne ferait pas partie de notre groupe.

**Le sénateur Walker:** Alors que se passe-t-il?

**M. Crosby:** Cela ne s'est pas encore produit. Je ne sais pas vraiment pas ce qui arriverait. Je suppose que nous ne pourrions tout simplement pas divulguer les renseignements. Nous ne pouvons pas donner de renseignements rigoureux.

Après avoir parlé des permis et des accords d'exploration existants—c'est à dire ceux qui sont entrés en vigueur à la suite des modifications faites au Règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada de 1977—vous pouvez donc constater que nous avons actuellement trois droits d'exploration différents dans la région frontalière, à savoir: les permis existants, les permis spéciaux de renouvellement dont on a déjà parlé—c'est-à-dire les permis venus à expiration et renégociés selon des modalités satisfaisantes pour le Ministre—et les accords d'exploration.

Vous vous appellerez sans doute que nous avons mentionné mardi qu'à part l'adoption du principe des accords d'exploration, nous avons également créé en 1977, lors de la modification de ces règlements, une autre notion; celle d'un droit d'option qu'exercerait Petro-Canada au moment de renouveler



[Text]

the conditions in accordance with section 40 of the old regulations. You will remember that section 40 was the section I referred to previously that allows the issuance of a special renewal permit by the minister under negotiated terms and conditions. One of the conditions that was incorporated in the 1977 amendments was the provision that Petro-Canada could back-in up to 25 per cent on any oil and gas rights under a special renewal permit where the rights holder had a Canadian ownership rate below a particular amount; for example, if the holder of the rights had a Canadian ownership rate of 25 per cent to 35 per cent, Petro-Canada could back-in for 10 per cent, whereas above 35 per cent Petro-Canada could not back-in at all. Below 25 per cent, there was one additional percentage added to the back-in for each percentage of Canadian ownership rate by which the rights-holder fell below that level. Therefore, if the rights-holder had a Canadian ownership rate of 10 per cent or less, Petro-Canada could then back-in to a full 25 per cent.

**Senator Connolly:** Could I ask you a question at this point? That change in the regulations was made by order in council of course?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman.

**Senator Connolly:** Was there authority in the act to make that change in the regulation?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the authority was in the regulations themselves under section 40, which stipulated that the minister could extend a permit beyond the normal termination date, which was 12 years in the case of an offshore permit, for example, and also stipulate the terms and conditions.

**Senator Connolly:** I suppose it is the authority of the Government of Canada to say how much the special renewal permit would cost, and that cost might include the back-in? Is that the way it is rationalized?

**Dr. Crosby:** Yes. As one of the discretionary conditions, there would be the participation by Petro-Canada under circumstances where the Canadian ownership rate was not high enough to exclude that possibility, and this became part and parcel of the regulations themselves by being written in August of 1977. We will revisit this matter, I expect, as we move to the next diagram.

**Senator Walker:** Is the giving of the option to Petro-Canada retroactive at any time or does it only happen when the special renewal permit occurs?

**Dr. Crosby:** It only happened when a special renewal permit was applied for, and then it only happened when the Canadian ownership rate of the applicant was below the 35 per cent limit.

**Senator Walker:** Yes, I see.

**Dr. Crosby:** It was just in those special circumstances.

**Senator Connolly:** The back-in covered the entire area covered by the special renewal permit, did it? The back-in was not

[Traduction]

les permis spéciaux, et qui faisait partie des conditions prévues à l'article 40 de l'ancien Règlement. Vous vous rappellerez également c'est l'article 40 auquel je me suis référé auparavant, qui autorise le Ministre à renouveler un permis spécial après en avoir négocié les conditions. Or, l'une d'elles reconnaît Petro-Canada la faculté d'exercer un droit d'option jusqu'à concurrence de 25 p. 100 sur tout droit pétrolier ou gazier accordé en vertu d'un permis spécial de renouvellement où le titulaire de droits justifierait d'un taux de participation canadienne donné. Cette condition a été incorporée au Règlement modifié de 1977. Ainsi, si le taux de participation canadienne du titulaire de droits se situait entre 25 p. 100 et 35 p. 100, Petro-Canada pouvait exercer une option de 10 p. 100. Au-dessus de 35 p. 100, Petro-Canada ne jouissait plus de ce droit. Au-delà de 25 p. 100, un pourcentage supplémentaire s'ajoutait au droit d'option pour chaque pourcentage de taux de participation canadienne, en deçà de ce niveau. Par conséquent, si le taux de participation canadienne du détenteur de droit, était de 10 p. 100 ou moins, Petro-Canada pouvait alors exercer un droit d'option de 25 p. 100.

**Le sénateur Connolly:** Pourrais-je poser une question? Le Règlement a-t-il été modifié par un arrêté en Conseil?

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président.

**Le sénateur Connolly:** Bon. La loi permettait-elle de modifier le Règlement?

**M. Crosby:** Monsieur le président, le pouvoir habilitant se trouve dans le Règlement lui-même, à l'article 40 qui stipule que le Ministre peut proroger un permis au-delà de sa date d'expiration qui était de 12 ans dans le cas d'un permis d'exploration en haute mer, par exemple et qui stipule en outre certaines conditions.

**Le sénateur Connolly:** Je suppose qu'il revient au gouvernement fédéral de dire combien coûte le permis spécial de renouvellement ce qui peut inclure le droit d'option? Cela se passe-t-il de cette façon?

**M. Crosby:** Oui en effet. La participation de Petro-Canada dans certaines circonstances où le taux de participation canadienne n'est pas suffisamment élevé pour exclure cette possibilité, constitue l'une des conditions laissées au bon vouloir du Ministre. Cet élément fait partie intégrante du Règlement lui-même tel qu'il a été modifié en août 1977. Nous reparlerons de la question en passant au diagramme suivant.

**Le sénateur Walker:** L'option accordée à Petro-Canada est-elle rétroactive à n'importe quelle date ou ne se produit-elle que lorsqu'il y a octroi d'un permis spécial de renouvellement?

**M. Crosby:** Cela est arrivé uniquement lorsque le permis spécial de renouvellement a été demandé, et seulement lorsque le taux de participation canadienne du requérant était inférieur à la limite de 35 p. 100.

**Le sénateur Walker:** Je vois.

**M. Crosby:** Donc, il s'agissait de circonstances toutes spéciales.

**Le sénateur Connolly:** Le droit d'option couvrait tout le secteur régi par le permis spécial, de renouvellement n'est-ce

[Text]

only in respect of the portion of the interest of the Canadian participant, I take it.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the back-in represents an undivided interest for Petro-Canada in all of the acreage involved in that particular special renewal permit. All of the then interest-holders had their interests reduced proportionately to make way for the Petro-Canada interest to take place. The special renewal permit was issued with those new interests on the face of the document.

**Senator Walker:** Would there be a complicated plan determining what the option would amount to, the percentage and so on?

**Dr. Crosby:** The complication was in determining the Canadian ownership rate of the parties involved.

**Senator Walker:** I would think so.

**Dr. Crosby:** Once that was done to the satisfaction of the parties and the government authorities, it became a matter of simple mathematics to figure out how much the back-in could be. Then Petro-Canada was given the option of either taking or not taking that back-in.

**Senator Connolly:** If Petro-Canada did not take it, what happened?

**Dr. Crosby:** If Petro-Canada did not take it, the special renewal permit would be issued without any such back-in involved.

**Senator Buckwold:** If it did take the back-in, would Petro-Canada then be required to meet all of the financial commitments that the permit holder originally subscribed to?

**Dr. Crosby:** Petro-Canada is and has been required to undertake all expenses from the moment of the back-in on. However, it undertakes no reimbursement of past expenses.

**Senator Molson:** It undertakes all of the forward commitments?

**Dr. Crosby:** Yes.

**Senator Walker:** Is this done on a pro-rate basis?

**Dr. Crosby:** It is done on a pro-rata basis in accordance with the percentage interest involved.

**Senator Cook:** And subject to any dependent interests which might occur from then on?

**Dr. Crosby:** The dependent interests, of course, are involved accordingly. That is another item covered by Bill C-48. There are some complications there, and the bill has been designed very carefully to take care of those complications. There are specific sections in Bill C-48 which deal with dependent interests. They are dealt with in such a fashion that, where there have been complications which arose inadvertently in the past, they are taken care of on behalf of the various interest-holders involved, the primary interest-holders as well as the dependent interest-holders.

**Senator Connolly:** The back-in concept did not being until the regulations were amended in 1977, is that so?

[Traduction]

pas, et non pas seulement les droits du participant canadien, j'imagine?

**M. Crosby:** Monsieur le président, le droit d'option représente le droit indivis de Petro-Canada dans toute la région touchée par le permis spécial de renouvellement en question. tous les titulaires d'alors ont vu leurs droits réduits proportionnellement afin de faire place à ceux de Petro-Canada. Le permis spécial de renouvellement fait mention de ces nouveaux droits.

**Le sénateur Walker:** Y aura-t-il un plan compliqué fixant le montant de l'option, le pourcentage, etc.?

**M. Crosby:** La difficulté à déterminer le taux de participation canadienne des parties en cause.

**Le sénateur Walker:** Je l'imagine.

**M. Crosby:** Une fois que cette détermination a été faite à la satisfaction de tous et des autorités gouvernementales compétentes, il ne restait plus qu'à calculer le chiffre auquel correspondait le droit d'option. Ensuite, Petro-Canada avait le choix de l'accepter ou non.

**Le sénateur Connolly:** Si Petro-Canada ne l'acceptait pas, que se passerait-il?

**M. Crosby:** Le permis spécial de renouvellement qui était délivré ne comportait pas de droit d'option.

**Le sénateur Buckwold:** En cas d'acceptation, Petro-Canada était-elle tenue de respecter tous les engagements financiers du détenteur original du permis?

**M. Crosby:** Petro-Canada est tenue de faire face à toutes les dépenses à partir du moment où elle accepte le droit d'option. Toutefois, elle n'est pas obligée de rembourser les dépenses antérieures.

**Le sénateur Molson:** Accepte-t-elle les engagements pris pour l'avenir?

**M. Crosby:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Sur une base proportionnelle?

**M. Crosby:** Oui, en fonction du pourcentage des droits en cause.

**Le sénateur Cook:** Et sous réserve de tout droit subordonné qui pourrait en découler, à partir de ce moment-là?

**M. Crosby:** Les droits subordonnés sont bien entendu, traités en conséquence. C'est un autre élément que couvre le Bill C-48. Cela donne lieu à quelques complications, mais le bill a été conçu très soigneusement pour en tenir compte. En effet, des articles précis du Bill C-48 traitent de ces droits, de telle façon que, lorsque des difficultés se sont produites par inadvertance dans le passé, elles ont été prises également en considération au nom des différents titulaires de droits, qu'il soient principaux ou subordonnés.

**Le sénateur Connolly:** Le principe du droit d'option n'existait pas avant la modification du Règlement en 1977, n'est-ce pas?



[Text]

**Dr. Crosby:** In August, 1977.

**Senator Connolly:** I simply make the observation that, presumably, there was a good deal of flak from the industry as a result?

**Dr. Crosby:** There was a fair amount of industry reaction to the inception of this new policy, and it was not all favourable.

**Senator Roblin:** One of the points of distinction is that there is no retroactive character to this back-in.

**Dr. Crosby:** There is no retroactive character at all to this back-in, because it only applied to special renewal permits and then only came up when rights had actually terminated.

**Senator Roblin:** If you didn't like the back-in feature, you didn't go?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, if a party did not like to be subject to the back-in feature, there was always a way out.

**Senator Roblin:** They could go to lease.

**Dr. Crosby:** Exactly, they could either surrender the acreage or go to lease. The back-in was not operative in respect of oil and gas leases, and some parties did go to lease. That was another reason for a corporate strategy, for example, wherein a company chose to go to lease. That is, it would perhaps be done in a desire to avoid the Petro-Canada back-in.

**Senator Buckwold:** Another alternative would be to increase the Canadian percentage up to 35 per cent, thus eliminating the back-in.

**Dr. Crosby:** Exactly, and this would not be at all an undesirable reaction.

**Senator Walker:** Why?

**Dr. Crosby:** In view of the Canadianization aspect. It would increase the Canadian content, and that is always a desirable feature in the case of managing such resources which belong to Canadians.

**Mr. Gillespie:** I have two questions, if I may. Would the back-in be reduced as Canadian content increased or would it be fixed at the inception?

**Dr. Crosby:** The back-in remained as calculated at the time the special renewal permit was issued.

**Mr. Gillespie:** The second question is: Could Petro-Canada opt out of the back-in and not incur obligations in areas which it felt undesirable?

**Dr. Crosby:** If it so wished.

**Senator Cook:** Once you are in, you are in? Once Petro-Canada was in, it was in?

**Dr. Crosby:** Once in, they are like any other interest holder, once in under the Petro-Canada back-in.

**Senator Cook:** They could not opt out then?

[Traduction]

**M. Crosby:** En août 1977.

**Le sénateur Connolly:** Et j'imagine que la réaction de l'industrie a été assez vive.

**M. Crosby:** En effet, l'industrie a réagi assez vivement à cette nouvelle politique qu'elle n'approuvait pas du tout.

**Le sénateur Roblin:** Ce qui caractérise ce droit d'option, c'est qu'il n'a pas d'effet rétroactif.

**M. Crosby:** En effet, parce qu'il ne s'est appliqué qu'aux permis spéciaux de renouvellement et qu'il n'a été exercé que lorsque les droits étaient échus.

**Le sénateur Roblin:** Pouvait-on passer outre au droit d'option, si on ne l'approuvait pas?

**M. Crosby:** Monsieur le président, si une partie ne voulait pas être assujettie à ce droit, il y avait toujours une échappatoire.

**Le sénateur Roblin:** Elle pouvait se rabattre sur les concessions.

**M. Crosby:** En effet, elle pouvait soit abandonner la superficie, soit prendre une concession. Le droit d'option ne s'appliquait pas aux concessions pétrolières et gazières et c'est ce que certains ont fait. Il y avait une autre raison justifiant qu'une société opte pour une concession. C'est-à-dire que cela permettait d'éviter le droit d'option de Petro-Canada.

**Le sénateur Buckwold:** Une autre solution consisterait à augmenter le pourcentage de la participation canadienne à 35 p. 100, éliminant ainsi le droit d'option.

**M. Crosby:** Oui et ce serait plutôt une réaction positive.

**Le sénateur Walker:** Pourquoi?

**M. Crosby:** Sur le plan de la canadianisation. Cela augmenterait le pourcentage canadien, ce qui est toujours souhaitable lorsqu'on veut gérer ses propres ressources.

**M. Gillespie:** J'ai deux questions à poser, si vous me le permettez: le droit d'option sera-t-il réduit au fur et à mesure que le pourcentage canadien augmente ou sera-t-il fixé une fois pour toutes?

**M. Crosby:** Le droit d'option calculé au moment où le permis spécial de renouvellement a été délivré, restait tel quel.

**M. Gillespie:** Deuxièmement: Petro-Canada peut-elle choisir de ne pas exercer le droit d'option et ne pas assumer d'obligations dans les secteurs qu'elle juge peu rentables?

**M. Crosby:** Si elle le désire.

**Le sénateur Cook:** Une fois que vous avez accepté, la décision est définitive? Une fois que Petro-Canada a accepté, elle ne peut pas revenir sur sa décision?

**M. Crosby:** Une fois qu'elle a accepté, elle se trouve dans la même situation que tout autre titulaire de droits.

**Le sénateur Cook:** Elle ne peut pas revenir sur sa décision?



[Text]

**Dr. Crosby:** I suppose that one could surrender one's interest or make a deal with somebody else.

**Senator Molson:** They could not just back out after backing in?

**Dr. Crosby:** That was not anticipated, no. I do not believe that has ever occurred, or any attempt has been made to do that.

**Senator Walker:** That would be unfair, just to stay for the gravy and step out when there is none.

**Dr. Crosby:** There were instances, I am sure, although I am not speaking for industry here, of course, but I am fairly certain there were instances where people welcomed the back-in, inasmuch as it meant that they got a new partner who could help out with expenditures in very difficult areas.

**Senator Walker:** There is the aspect of prestige, too, associated with government.

**Dr. Crosby:** That could be, as well.

**Senator Buckwold:** Dr. Crosby, there has been four years of experience with this procedure. Has there been an extensive back-in by Petro-Canada? Perhaps you could tell us how wide-ranging this has been in the permit renewals?

**Dr. Crosby:** The exercise of the back-in, of course, has been restricted to those permits that have come of age, so to speak, with regard to the date of termination, and in respect of which special renewals have been negotiated. The have not been as expensive as the existing acreage by any means. There are instances on the east coast and in the Mackenzie Delta in particular. These are the most outstanding instances. The exact amounts of acreage involved and the amounts of the back-ins, I could supply to the committee if that is desirable, Mr. Chairman.

**Senator Buckwold:** I think it would be interesting to see how effective it has been.

**Dr. Crosby:** In that case I would be happy to provide figures to that end.

**The Chairman:** I think we can move on to the next diagram.

**Dr. Crosby:** I have just one more thing to say on this diagram, Mr. Chairman, if I may. You will notice that no matter in what form the acreages are held at the exploratory stage, they can still go to an oil and gas lease or surrender. You can surrender in any one of these modes. This oil and gas lease is the same as we saw in the previous diagram, renewable for 21 years.

One other thing that I might mention deals with the surrender of any of these acreages. An additional feature which I mentioned two days ago was introduced in the 1977 amendments to the regulations. This feature was an option to Petro-Canada to acquire 25 per cent of any lands surrendered by operators, such option to be exercised within one year after

[Traduction]

**M. Crosby:** Je suppose qu'on pourrait toujours céder ses droits à quelqu'un d'autre ou conclure une entente avec quelqu'un d'autre.

**Le sénateur Molson:** Elle ne peut pas revenir sur sa décision?

**M. Crosby:** Non cela n'était pas prévu. Je ne pense pas que cela se soit jamais produit ou qu'on ait essayé de le faire.

**Le sénateur Walker:** Ce serait injuste de rester tant qu'il y a un profit à tirer et de s'en aller quand il n'y en a plus.

**M. Crosby:** Je suis sûr qu'il y a eu des cas—bien que je ne parle pas ici au nom de l'industrie—où l'on a bien accueilli le droit d'option, dans la mesure où un nouveau partenaire venait contribuer aux frais dans les secteurs difficiles.

**Le sénateur Walker:** Il y a également le prestige de s'associer au gouvernement.

**M. Crosby:** Sans doute.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur Crosby, cet état de choses dure déjà depuis quatre ans. Petro-Canada a-t-elle souvent exercé son droit d'option? Vous pourriez peut-être nous dire quelle en a été l'ampleur concernant le renouvellement des permis?

**M. Crosby:** L'exercice de ce droit a bien entendu été limité aux permis échus, pour ainsi dire, compte tenu de la date de cessation et à l'égard desquels des renouvellements spéciaux ont été négociés. L'exercice de ce droit ne couvrirait certainement pas la superficie actuelle. On note des cas sur la côte est et dans le Delta du Mackenzie en particulier. Ce sont les plus frappants. Je pourrais fournir au Comité le chiffre exact de la superficie en cause et du nombre d'options exercées, s'il le désire, monsieur le président.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense qu'il serait intéressant d'en connaître l'efficacité.

**M. Crosby:** Dans ce cas, je me ferais un plaisir de vous fournir les chiffres.

**Le président:** Nous pouvons peut-être passer au diagramme suivant.

**M. Crosby:** Monsieur le président j'ai juste une dernière chose à dire au sujet de ce diagramme, si vous me le permettez. Vous remarquerez que quelle que soit le mode d'exploration de ces superficies les détenteurs de droits peuvent encore recouvrir à une cession ou obtenir une concession pétrolière ou gazière. On peut nous faire cession en tout cas. Cette concession pétrolière et gazière est la même que celle que nous avons vue dans le diagramme précédent, c'est-à-dire qu'elle est renouvelable pour 21 ans.

Je voudrais également parler de l'abandon de l'une de ces superficies. Un élément supplémentaire, que j'ai mentionné il y a deux jours, a été intégré aux modifications de 1977 apportées au Règlement. Il s'agissait d'une option accordée à Petro-Canada de se porter acquéreur de 25 p. 100 de toute terre abandonnée par des exploitants, dans l'année suivant l'avis de

[Text]

receiving notice of each surrender. That is indicated by this rectangle here.

**Senator Molson:** When you say that Petro-Canada can acquire 25 per cent of the lands, is that on the basis of a permit?

**Dr. Crosby:** It would be on the basis of an exploration agreement.

**The Chairman:** Would it be acquired by tender?

**Dr. Crosby:** It would be by direct negotiation between Petro-Canada representatives and government representatives.

**The Chairman:** Not by tender?

**Dr. Crosby:** This is an option for Petro-Canada to select the acreage and then come in and attempt to negotiate conditions acceptable to both sides in respect of the exploration and drilling of that acreage. Thus exploration agreements were issued directly.

**Senator Buckwold:** If Petro-Canada wanted more than 25 per cent, could it take it?

**Dr. Crosby:** In some cases this has happened, particularly in cases where the amount of acreage involved was so small as not to make up a viable block for exploration. In some cases we even rolled this type of acreage into other exploration agreements held by Petro-Canada if it made more sense to do that than to attempt to negotiate a new exploration agreement. That would be in such cases where the size of the acreages involved was a half grid area or something of that sort which could not stand by itself as a viable exploration entity.

**Senator Cook:** Did you say that there is the option whereby anyone may go to an oil and gas lease with a 21-year renewable?

**Dr. Crosby:** Yes, at any time.

**Senator Cook:** Yes, and the terms and the conditions are spelled out in the act?

**Dr. Crosby:** Yes, the terms and conditions of the oil and gas lease are spelled out in the regulations.

**Senator Bell:** Is Petro-Canada the only company that has this inclusive privilege of the 25 per cent back-in, or could, for example, a Canadian publicly-owned company with shares for sale take advantage of this 25 per cent back-in?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, this was the exclusive privilege of Petro-Canada. One of the underlying factors for this privilege was that at the time Petro-Canada was pretty new, and it was one means of getting into a business that others had been in for some considerable years prior. The privilege was put there to help Petro-Canada achieve a representational position in the frontier regions.

**Senator Buckwold:** It would not be fair to call that 25 per cent a back-in, would it?

**Dr. Crosby:** Not this 25 per cent.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, if Petro-Canada acquired 25 per cent interest in a crown reserve, would it have to accept

[Traduction]

chaque abandon. Ceci est indiqué dans le diagramme par ce rectangle.

**Le sénateur Molson:** Lorsque vous dites que Petro-Canada peut acquérir 25 p. 100 des terres, cela fait-il l'objet d'un permis?

**M. Crosby:** Ce serait en vertu d'un accord d'exploration.

**Le président:** Au moyen d'un appel d'offres?

**M. Crosby:** Par négociations directes entre les représentants de Petro-Canada et ceux du gouvernement.

**Le président:** Et non par appel d'offres?

**M. Crosby:** Petro-Canada peut choisir la superficie et ensuite essayer de négocier les conditions qui sont acceptables aux deux parties concernant l'exploration et le forage. C'est ainsi que des accords d'exploration ont été conclus directement.

**Le sénateur Buckwold:** Si Petro-Canada voulait plus que 25 p. 100, pourrais-elle les obtenir?

**M. Crosby:** Cela s'est produit, dans certains cas, notamment lorsque la superficie concernée était trop petite pour rentabiliser l'exploration. Dans certains cas, nous avons inclus ce genre de superficie à d'autres accords d'exploration détenus par Petro-Canada, lorsqu'il s'avérait plus logique que d'essayer de négocier un nouvel accord d'exploration. C'est ce qui avait lieu lorsque la superficie en cause correspondait à la moitié d'une unité de quadrillage et ne pouvait, à elle seule, rentabiliser l'exploitation.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous dit qu'il existe un droit d'option en vertu duquel on peut choisir une concession pétrolière et gazière renouvelable pour 21 ans?

**M. Crosby:** Oui, à n'importe quel moment.

**Le sénateur Cook:** Oui, et les conditions en sont exposées dans le règlement?

**M. Crosby:** Oui celles des concessions pétrolières et gazières le sont.

**Le sénateur Bell:** Petro-Canada est-elle la seule société qui ait le privilège exclusif d'exercer un droit d'option de 25 p. 100? Une société canadienne d'État qui aurait, par exemple, des actions à vendre, pourrait-elle profiter de ce droit d'option de 25 p. 100?

**M. Crosby:** Monsieur le président, c'était le privilège exclusif de Petro-Canada. Un des facteurs sous-jacents était à l'époque, que Petro-Canada était une entreprise relativement jeune et l'on voulait par ce moyen, la lancer dans un domaine où d'autres avaient acquis une expérience considérable. Donc, le privilège a été créé pour aider Petro-Canada à manifester sa présence dans les régions frontalières?

**Le sénateur Buckwold:** Il ne serait pas juste d'appeler ce 25 p. 100 un droit d'option, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Pas ce 25 p. 100, non.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, si Petro-Canada acquerrait 25 p. 100 de droit dans une réserve appartenant à la



[Text]

any obligations to do anything, or is there any rule as to what has to be done with this land?

**Dr. Crosby:** Perhaps I may have confused the issue a bit by not making clear that the option to acquire up to 25 per cent by backing into a special renewable permit is a non-divided interest, and there are, of course, other parties having interests in the same land.

**Senator Roblin:** I am not referring to that. I believe I have that clear.

**Dr. Crosby:** But I think I confused that rectangle with this rectangle. This one here does not mean merely a 25 per cent interest in the lands involved, but 25 per cent of the lands. For example, if a million acres were surrendered, Petro-Canada could select 250,000 acres in which it would have a 100 per cent interest.

**Senator Roblin:** But my point is, what do they do with this land when they get it, because when other people gain control of the land they are obligated to do something. Is Petro-Canada in that same position?

**Dr. Crosby:** Petro-Canada only received these rights if they could successfully negotiate with the government authorities exploration agreements covering them. These exploration agreements carry with them similar requirements to what we would demand of any operator. So these lands that were issued to Petro-Canada are now held under exploration agreements by Petro-Canada and they are carrying out, for example, seismic work and drilling operations on them.

**Senator Buckwold:** All that really means is that on the crown reserves which have been surrendered, Petro-Canada has the first option to 25 per cent of the acreage or the right of first refusal.

**Dr. Crosby:** That in a sense is true.

**Senator Walker:** Dr. Crosby, once you pass the special renewable permit and get down to the oil and gas lease, is it then too late for Petro-Canada to exercise any option to get in?

**Dr. Crosby:** There is no back-in provision in respect of an oil and gas lease. If a party wished to, he could go directly from the permit to the lease and by-pass the special renewable permit and thus the back-in, and some parties have done that in order to avoid the back-in.

**Senator Cook:** With regard to the 25 per cent interest in the land, you are telling us that in effect your department and Petro-Canada would negotiate at arm's length an exploration agreement, and the same conditions would apply—no matter how tough the situation is from an environmental point of view or how good it is from an oil prospect point of view—as would apply to any other party?

**Dr. Crosby:** That is correct, Mr. Chairman.

**Senator McIlraith:** It is not a 25 per cent interest in the land, but rather the outright interest in 25 per cent of the area of the lands that are available, am I correct in that? I am referring to your 25 per cent in the bottom square of the diagram.

[Traduction]

Couronne, serait-elle tenue d'assumer certaines obligations ou existe-t-il un règlement régissant l'exploitation de cette terre?

**M. Crosby:** J'ai peut-être eu tort de ne pas préciser que l'option d'acquérir une part allant jusqu'à 25 p. 100 des terres au moyen d'un permis spécial de renouvellement constitue un droit indivis. Il y a bien entendu, d'autres parties qui détiennent des droits sur ce même terrain.

**Le sénateur Roblin:** Je ne parlais pas de cela, car j'ai bien compris ce point.

**M. Crosby:** Mais je crois avoir confondu ce rectangle avec celui-ci. Il ne s'agit pas dans cet exemple-ci de 25 p. 100 des droits sur les terres en cause, mais 25 p. 100 des terres elles-mêmes. Ainsi, pour une cession d'un million d'acres, la part de Petro-Canada serait de 250,000 acres de sorte que son taux de participation serait à 100 p. 100.

**Le sénateur Roblin:** Mais que fait-elle de cette terre lorsqu'elle l'obtient, car si d'autres personnes obtiennent une terre, elles sont obligées de faire quelque chose. Petro-Canada se trouve-t-elle dans le même cas?

**M. Crosby:** Petro-Canada n'a reçu ces droits que si elle pouvait négocier avec succès des accords d'exploration avec le gouvernement touchant ces terres. Ces accords comportent les mêmes exigences que pour tout autre exploitant. Donc, toutes les terres livrées à Petro-Canada sont maintenant détenues par celle-ci en vertu d'accords d'exploration, et la société y effectue, par exemple, des études sismiques, des travaux de forage.

**Le sénateur Buckwold:** En d'autres termes, en ce qui concerne les réserves de la Couronne qui ont été cédées, Petro-Canada a un droit d'option allant jusqu'à 25 p. 100 de cette superficie ou un droit de premier refus.

**M. Crosby:** C'est vrai dans un sens.

**Le sénateur Walker:** M. Crosby, une fois que vous avez passé outre au permis spécial de renouvellement en faveur de la concession pétrolière et gazière, il est trop tard pour que Petro-Canada exerce un droit d'option?

**M. Crosby:** Il n'y a pas de dispositions qui confirment les concessions pétrolières et gazières. Si une partie le désire, elle pourrait passer directement du permis à la concession, et éviter le permis spécial de renouvellement et le droit d'option. C'est ce qu'on fait certaines parties pour faire échu à ce droit.

**Le sénateur Cook:** En ce qui concerne les droits fonciers 25 p. 100, vous nous dites qu'en fait, votre ministère et Petro-Canada vont négocier, sans lien de dépendance, un accord d'exploration et que les mêmes conditions s'appliqueront peu importe la gravité de la situation sur le plan écologique, ou à la viabilité de l'exploration, comme cela serait le cas pour toutes autres parties?

**M. Crosby:** C'est exact, monseigneur le président.

**Le sénateur McIlraith:** Il ne s'agit pas d'un droits de 25 p. 100 sur la superficie de terrain, mais plutôt d'un droit immédiat de 25 p. 100 sur la partie des terres disponibles, est-ce bien cela? Je me réfère au chiffre de 25 p. 100 indiqué dans le carré au bas du diagramme.



[Text]

**Dr. Crosby:** Yes, I think we mentioned two days ago that there was another provision in the amended regulations with respect to Petro-Canada acquiring lands. That is, that as of the time of the amendment in August, 1977, as concerns all of the crown reserves that existed at that time, Petro-Canada had the right to select 25 per cent of that acreage. This was a 100 per cent interest as distinct from a 25 per cent interest.

**The Chairman:** As I understand it, an acreage and a non-divided interest are two different things.

**Senator McIlraith:** That is the point I wanted to clarify.

**Dr. Crosby:** In each case we are talking about a 100 per cent interest held by Petro-Canada in the areas involved.

**The Chairman:** May we move to the next diagram.

(The diagram is as follows)

[Traduction]

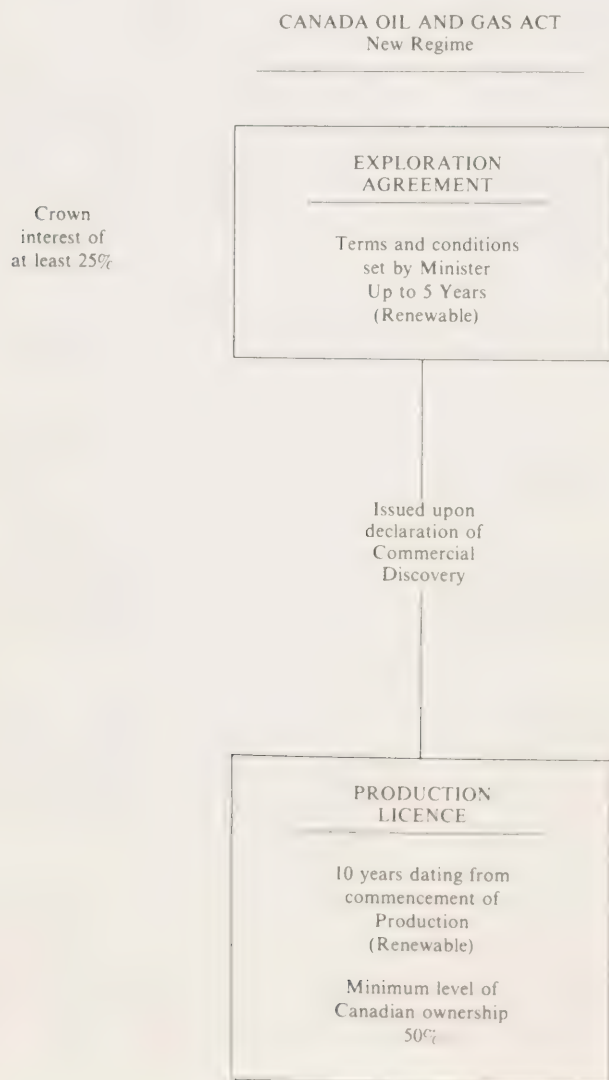
**M. Crosby:** Oui. Je pense qui nous avons dit, il y a deux jours, que le Règlement modifié contient une autre disposition concernant l'acquisition de terres par Petro-Canada, à savoir qu'à compter de la modification du Règlement, en août 1977, Petro-Canada aurait, dans toutes les réserves de la Couronne existant à ce moment là, le droit de choisir 25 p. 100 de la superficie. Il s'agissait de 100 p. 100 des droits par rapport à 25 p. 100.

**Le président:** Si je comprends bien, une superficie et un droit indivis sont deux choses différentes.

**Le sénateur McIlraith:** C'est justement ce que je voulais préciser.

**M. Crosby:** Nous parlons dans chaque cas de droits de 100 p. 100 détenus par Petro-Canada dans les régions en cause.

**Le président:** Pouvons-nous passer au diagramme suivant.  
(Diagramme)



*[Traduction]*

LOI SUR LE PÉTROLE ET LE GAZ DU CANADA  
Nouveau régime

---

Intérêt d'au  
moins 25% de  
la Couronne

ACCORD  
D'EXPLORATION

Modalités prescrites  
par le Ministre  
Jusqu'à 5 ans  
(renouvelable)

Délivrance sous  
réserve de déclaration  
des découvertes  
commerciales

LICENCE DE  
PRODUCTION

10 ans à partir de  
la date d'entrée  
en production  
(renouvelable)

Niveau de  
propriété canadienne  
minimum de 50%

[Text]

**Dr. Crosby:** This diagram, which is entitled "Canada Oil and Gas Act—New Regime" was designed to illustrate the picture as it is envisaged to become under the proposed legislation in Bill C-48. You can see that there are only two rectangles in this diagram.

**The Chairman:** Dr. Crosby, is there anything on this projection that identifies it with a diagram that is in this memorandum that has already been distributed?

**Dr. Crosby:** This diagram is exactly the same as the one on page 17A:6 of the handout distributed at the close of the meeting two days ago. All the diagrams I am showing now are included in this handout, except for the very first descriptive slide which was intended to demonstrate the geographic nature of a permit or exploration agreement.

**The Chairman:** I take it that the second slide, which preceded this one, is also identified in your handout of the other day?

**Dr. Crosby:** Exactly, sir. In fact, I am covering them in precisely the same order as that in which they appear in the handout. These slides are identical to the handout.

**The Chairman:** That would be on what page?

**Dr. Crosby:** Page 17A:5.

**The Chairman:** Is that the slide we have now on the screen?

**Dr. Crosby:** What we have on the screen now is 17A:6.

**The Chairman:** The earlier one was 17A:5?

**Dr. Crosby:** Yes, and the one previous to that is 17A:4.

**Senator Roblin:** We were told in July and August of 1977 that Petro-Can had the right to 100-per-cent interest in 25 per cent of the crown lands at that time. Do you have a map or figures to indicate the interest of Petro-Canada in the crown lands at the present time? Is that information available?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, that information is available and we will be happy to include that, if you wish, in the material I said we could supply. Any exploration agreement issued by federal resource managers is public information, and any party can come into the offices and look at any such document or any of the relevant maps that he wishes.

**The Chairman:** You will furnish it to us?

**Dr. Crosby:** Yes, we will.

**Senator Cook:** Am I correct to take it from your answers that Petro-Canada has a right to get up to 25 per cent of the land? As it exercises that right, is it subject to an exploration agreement?

**Dr. Crosby:** Yes, it is.

[Traduction]

**M. Crosby:** Le tableau intitulé «Loi sur le pétrole et le gaz du Canada—Nouveau régime» a pour but de donner un aperçu de la situation telle qu'elle sera éventuellement envisagée aux termes du projet de loi C-48. Vous pouvez voir que le tableau ne compte que deux rubriques principales.

**Le président:** Monsieur Crosby, y a-t-il quelque chose sur ce tableau indiquant qu'il s'agit d'un diagramme inclus dans le document qui a déjà été distribué?

**M. Crosby:** Ce tableau est exactement le même que celui qui figure à la page 17A:14 du document qui a été distribué à la fin de la séance il y a deux jours. Tout ce que vous voyez actuellement est inclus dans ce document, à l'exception de la toute première diapositive qui avait pour but de montrer l'aspect géographique d'un permis ou d'un accord d'exploration.

**Le président:** Je suppose que la deuxième diapositive, qui a précédé celle-ci, figure aussi dans le document qui nous a été remis?

**M. Crosby:** C'est juste. En fait, les diapositives sont montrées exactement dans le même ordre que les tableaux qui figurent dans le document. Les diapositives sont identiques aux tableaux du document.

**Le président:** Et ils se trouvent à quelle page?

**M. Crosby:** La version française se trouve à la page 17A:13.

**Le président:** S'agit-il de la diapositive que nous voyons maintenant?

**M. Crosby:** La diapositive que nous voyons actuellement représente le tableau de la page 17A:14.

**Le président:** Le tableau précédant figurait à la page 17A:13?

**M. Crosby:** Oui, et le précédent, à la page 17A:12.

**Le sénateur Roblin:** On nous a dit en juillet et août 1977 que Petro-Canada avait des droits de 100 p. 100 dans 25 p. 100 des terres de la Couronne à cette époque. Avez-vous une carte ou des chiffres indiquant les droits de Petro-Canada dans les terres de la Couronne à l'heure actuelle? Ces renseignements sont-ils disponibles?

**M. Crosby:** Monsieur le président, ces renseignements sont disponibles, et nous serons heureux de les inclure dans la documentation que nous pourrions vous fournir, si vous le désirez. Tout accord d'exploration conclu avec les gestionnaires fédéraux des ressources est accessible au public, et tous les partis peuvent se présenter au bureau et voir tout document ou toute carte géographique pertinente qui les intéresse.

**Le président:** Vous allez nous en fournir des exemplaires?

**M. Crosby:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Ai-je raison de conclure d'après vos réponses que Petro-Canada a un droit de propriété allant jusqu'à 25 p. 100 des terres? Et s'il exerce ce droit, est-il assujéti à un accord d'exploration?

**M. Crosby:** Oui.



[Text]

**Senator Cook:** This would be negotiated, broadly speaking, in the same manner and subject to the same terms and conditions as any other third party?

**Dr. Crosby:** That is correct.

We are now dealing with the slide which has been identified as 17A:6. It illustrates the régime that we envisage will eventually be in place upon passage of the proposed legislation. There are two rectangles: One represents the exploration agreement, and that is the mode for exploration rights; and the other represents a new type of right, a production licence. The difference between a production licence and an oil and gas lease is that a production licence will cover the entire productive area of a field. The rights holder who selects a production licence out of an exploration agreement can cover all the productive area that he can demonstrate to the minister is productive.

**The Chairman:** By that do you mean that if the existence of oil has been ascertained and if the holder of the right to develop that can establish that this find covers additional acreage or potentially does so, he has the right to develop that additional acreage?

**Dr. Crosby:** If the holder of an exploration agreement makes a discovery, delineates it, and demonstrates it to be a commercial discovery, he can choose, out of the exploration agreement acreage, acreage sufficient to cover the entire productive area of his discovery—his new field. There is also a provision in the proposed legislation to the effect that, should that productive area be demonstrated to go on to open crown reserve acreage adjacent, he can apply for that to be included within his production licence as well.

The idea is to preserve the unitary development concept which we mentioned at the meeting two days ago—the concept that was first embodied in old Land Order 1-1961 where you could take out additional royalty leases covering the corridor acreage between the primary leases. We have preserved that concept.

However, we have introduced a few new conditions and perhaps the most noteworthy of these is the condition that there be a minimum level of Canadian ownership of 50 per cent in a production licence so that, when the oil is gained and brought to the surface, it will not have gone from a condition of being 100-per-cent owned by Canadians in the subsurface to something less than 50 per cent upon having been taken to the surface. There can only be a transition in ownership from 100 per cent to 50 per cent or greater.

**Senator Roblin:** Does the 25-per-cent crown interest, which I think is in the exploration agreement, form part of the 50-per-cent Canadian content later on? What is that crown interest of at least 25 per cent? Does that mean PetroCan?

**Dr. Crosby:** Yes. The 25-per-cent crown share is considered as part of the level of Canadian ownership—the 50-per-cent minimum level required. This crown interest of at least 25 per

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Ce serait sujet à négociation, dans un sens large, selon les même modalités et de la même façon que pour toute autre tierce partie?

**M. Crosby:** C'est exact.

Nous voyons actuellement la diapositive dont le tableau figure à la page 17A:14 et qui illustre le régime que nous envisageons lors de l'adoption du projet de loi. Il y a deux rubriques: l'une représente l'accord d'exploration, soit les modalités des droits d'exploration; et l'autre représente les nouveaux droits, une licence de production. La différence entre la licence de production et une concession pétrolière et gazière vient du fait que les droits conférés par la licence de production portent sur toute l'étendue des terres exploitées. Le titulaire de droits qui opte pour une licence de production à l'expiration d'un accord d'exploration peut obtenir des droits à l'égard de toutes les terres sur lesquelles il peut convaincre le ministre qu'il s'agit d'une découverte commerciale.

**Le président:** Voulez-vous dire par là que les droits conférés au titulaire d'une licence de production portent sur des terres, outre celles où il y a eu une découverte commerciale, qu'il a le droit ou qu'il peut exploiter?

**M. Crosby:** si le titulaire d'un accord d'exploration fait une découverte, en trace les grandes lignes et peut prouver qu'il s'agit d'une découverte commerciale, il peut choisir, à l'extérieur des terres visées par l'accord d'exploration, des terres suffisantes pour l'exploitation entière de sa découverte, son nouveau champ d'exploitation. Le projet de loi prévoit également que si l'on peut prouver qu'une découverte s'étend à des terres avoisinantes réservées à la Couronne, l'exploitant peut demander que ces droits conférés par la licence de production comprennent ces terres aussi.

Ceci a pour but de préserver le concept d'exploitation unitaire auquel nous avons fait allusion lors de la séance d'il y a deux jours—le concept qui faisait partie de l'ancienne ordonnance relativement au droit foncier 1-1961 qui permettait de supprimer les redevances supplémentaires sur les concessions faisant partie du corridor situé entre des concessions primaires. Nous avons conservé ce concept.

Toutefois, nous avons ajouté de nouvelles conditions et la plus remarquable est peut-être celle établissant un niveau minimum de propriété canadienne à 50 p. 100 dans une licence de production afin que, lorsqu'il y a forage et que le pétrole est amené à la surface, on ne passera pas de niveau de propriété canadienne à 100 p. 100 pour les ressources souterraines à un niveau de moins de 50 p. 100 à la surface. Il ne peut y avoir qu'une transition de 100 p. 100 à 50 p. 100 ou plus.

**Le sénateur Roblin:** Les droits de 25 p. 100 de la Couronne, qui font partie de l'accord d'exploration, je crois, feront-ils partie des 50 p. 100 du contenu canadien plus tard? Que signifient ces droits de la Couronne d'au moins 25 p. 100? Cela signifie-t-il Petro-Canada?

**M. Crosby:** Oui. L'intérêt d'au moins 25 p. 100 de la Couronne représente la part de la Couronne. Cet intérêt d'un moins 25 p. 100 sur le diagramme représente une part de la

[Text]

cent on the diagram refers to the crown share. As of the date of the proclamation of the act, there will be reserved into Her Majesty a 25-per-cent undivided interest in all Canada lands.

**Senator Walker:** You say "at least"—could it be more?

**Dr. Crosby:** At the time these diagrams were drawn, there may have been some reason, of which I am not now quite clear, for saying that, but the level of the crown share has been stipulated in the proposed legislation as 25 per cent.

**Senator Buckwold:** Is that retroactive legislation covering all previously rented permits?

**Dr. Crosby:** This 25-per-cent crown share is overlaid on all existing rights and all existing interest holders will move over 25 per cent in order to make room for the crown share.

**Senator Flynn:** If I, as a Canadian holding a permit, have spent a lot of money and have made a major discovery, ask for a lease, I have to give 25 per cent to Petro-Canada and I do not get anything for the expenses I have incurred up to date; is that correct?

**Dr. Crosby:** There is no obligation on the part of Her Majesty to pay in respect of past expenditures. There is no obligation to pay in respect of ongoing expenditures until such time as the 25-per-cent crown share is converted to a working interest. This latter can occur in a number of ways. The Minister of Energy, Mines and Resources may transfer the crown share for exercise to a designated crown corporation. When he does, that crown corporation will exercise the crown share as though it were an interest of its own.

It can voluntarily convert the crown share to a working interest mode at any time it wishes, but it must do so prior to the point in time at which the minister has approved a production system for the relevant lands, in other words, at some point before the large expenditures involved in developing and producing and oil field. This means that prior to the expenditures of the great bulk of the monies involved, from the discovery to the bringing into production of an oil field, the crown share will have been in a working interest mode, one way or another. One could estimate that in the normal circumstances the expenditures involved prior to the approval of a production system for the relevant lands would be about 10 to 15 per cent of the total expenditures that would be incurred between the beginning of exploration for and the actual production from an oil field. This means that the crown share must be in a working interest mode so as to incur some 85 per cent of those expenditures. There is a quantum jump in expenditures when one goes from the seismic survey stage to the drilling stage. There is also a quantum jump when one goes from the drilling stage to the development and production stage. That is when the really large expenditures take place.

**The Chairman:** Is there any limitation on the Crown as to whom it may turn the land over to?

**Dr. Crosby:** The minister may indicate any designated crown corporation to exercise the crown share. He may even

[Traduction]

Couronne. A compter de la date de la proclamation de la loi, il y aura un intérêt de 25 p. 100 indivisé réservé sur toutes les terres du Canada, au nom de Sa Majesté.

**Le sénateur Walker:** Vous dites «au moins»—cela pourrait-il être davantage?

**M. Crosby:** Au moment où ces tableaux ont été préparés, il peut y avoir eu certaines raisons que je ne connais pas très bien pour faire une telle affirmation, mais le niveau d'intérêt de la Couronne a été stipulé dans le projet de loi à 25 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** Cette loi est-elle rétroactive en ce qui concerne tous les permis précédents relatifs aux concessions?

**M. Crosby:** Cette part de 25 p. 100 de la Couronne est stipulée dans tous les droits de tous les titulaires afin de réserver cette part à la Couronne.

**Le sénateur Flynn:** Si, à titre de Canadien titulaire d'un permis, j'ai dépensé beaucoup d'argent et j'ai fait une découverte importante et que je demande une concession, je dois donner 25 p. 100 à Petro-Canada et je ne reçois rien pour compenser mes frais à ce jour; est-ce exact?

**M. Crosby:** Il n'existe aucune obligation de la part de Sa Majesté de verser quelque montant que ce soit pour les dépenses déjà faites. Il n'y a aucune obligation en ce qui concerne les frais courants jusqu'au moment où la part de 25 p. 100 de la Couronne fasse partie du capital d'exploitation. Ceci peut se faire de plusieurs façons. Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, peut transférer cette part de la Couronne à une corporation de la Couronne qu'il a désignée. Lorsqu'il le fait, cette corporation exploitera la part de la Couronne comme s'il s'agissait de son propre intérêt.

Cette corporation peut aussi exploiter cette part de la Couronne en tout temps, mais elle doit le faire avant que la ministre n'ait approuvé un système de production pour les terres en question; en d'autres termes, avant que des sommes importantes ne soient consacrées à l'exploitation du champ pétrolifère. Cela signifie qu'avant que d'importantes sommes soient dépensées pour la découverte et l'exploitation d'un champ pétrolifère, la part de la Couronne aura servi de capital d'exploitation, d'une façon ou d'une autre. On estime que dans des circonstances normales les sommes dépensées avant l'approbation d'un système de production pour les terres en question seraient de l'ordre de 10 à 15 p. 100 du montant total des sommes dépensées entre le commencement de l'exploration et l'exploitation réelle d'un champ pétrolifère. Cela signifie que la part de la Couronne doit servir de capital d'exploitation représentant quelque 85 p. 100 de ces dépenses. Il y a une hausse énorme des dépenses entre l'étape des relevées topographiques et celle du forage. La différence est probablement encore plus considérable entre l'étape du forage et celle de l'exploitation et de la production. C'est à ce moment-là que les frais sont les plus considérables.

**Le président:** Y a-t-il des limites imposées à la Couronne en ce qui concerne les concessions de terres?

**M. Crosby:** Le ministre peut désigner toute corporation de la Couronne pour représenter la part de la Couronne. Il peut



[Text]

direct that crown corporation to transfer that crown interest to another crown corporation at a later time.

**The Chairman:** I was thinking more on the basis of Canadian interests vis-à-vis a non-resident interest.

**Dr. Crosby:** There is no discrimination as between interest holders. All interest holders must move over in proportion to the interest that they hold.

**The Chairman:** That is not answering my question. My question was: Is the Crown confined to making such agreements with Canadian interests, or may it deal with any person?

**Dr. Crosby:** The crown share of which we are speaking is an automatic reservation to Her Majesty upon proclamation of the act.

**Mr. Gillespie:** It gives an undivided interest.

**Dr. Crosby:** Exactly.

**Senator McIlraith:** I should like to deal with the 25 per cent figure shown on the top of your chart. Once the act comes into force, it would mean that the Crown would have a 25 per cent interest. I want to limit myself to existing permit holders who had their permits issued under the old regime. They were procured at a time when they thought that they had outright ownership of the permit. They incurred expenses for the seismic work and the actual drilling, but are not yet at the stage where they are ready for a production licence or a lease. The 25 per cent of the crown ownership is there, yet there is no compensation for the costs of the well drilling or seismic work.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I believe we discussed this aspect two days ago.

**Senator McIlraith:** Yes, we did. I want to get it clear.

**The Chairman:** Give us a summary of that.

**Dr. Crosby:** Starting at the beginning of this year, January 1, 1981, there is provision for a minimum PIPS grant of 25 per cent. All expenditures of the sort that have been mentioned, Mr. Chairman, are covered by such grants. These are monetary grants. It means that if a dollar is spent, 25 per cent of that dollar is the incentive grant portion given back to the explorer. The equivalence of that 25 per cent basic PIPS grant to the crown share was mentioned at the meeting two days ago. This crown share incentive grant is available to everybody, regardless of nationality or Canadian ownership rate, operating in the frontier regions of Canada—the northern territories and the offshore region.

With respect to expenditures incurred prior to January 1, 1981, there is a new amendment in Bill C-48. This amendment came about as a result of meetings held before the Standing Committee on National Resources and Public Works. That amendment involves what have been referred to as *ex gratia*

[Traduction]

même exiger que la corporation de la Couronne transfère cet intérêt de la Couronne à une autre corporation de la Couronne plus tard.

**Le président:** Je pensais plutôt à des intérêts canadiens par rapport à ceux appartenant à des non-résidents.

**M. Crosby:** Il n'existe aucune discrimination en ce qui concerne les titulaires de droits. Il s'agit pour tous de la proportion des droits qu'ils détiennent.

**Le président:** Cela ne répond pas à ma question. Je demandais si la Couronne doit se limiter à conclure de tels accords avec des résidents canadiens, ou peut-elle en conclure avec toute autre personne?

**M. Crosby:** La part de la Couronne dont nous parlons contient automatiquement une réserve pour Sa Majesté jusqu'au moment de la proclamation de la loi.

**M. Gillespie:** Cela signifie une participation indivise.

**M. Crosby:** Exactement.

**Le sénateur McIlraith:** J'aimerais parler des 25 p. 100 figurant au haut de votre tableau. Une fois la loi en vigueur, cela signifie que la Couronne aurait un intérêt de 25 p. 100. Je vais simplement parler des titulaires actuels de permis qui ont été obtenus sous l'ancien régime. Ils ont obtenu ces permis à une époque où ils croyaient être propriétaires à part entière du permis. Ils ont assumé des frais pour les relevés topographiques et le forage, mais n'ont pas encore atteint l'étape leur permettant d'obtenir une licence de production ou une concession. Les 25 p. 100 appartenant à la couronne sont là, mais ils ne reçoivent aucune indemnisation pour les coûts de forage ou les relevés topographiques.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je crois que nous avons discuté de cette question il y a deux jours.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, nous en avons discuté. Mais je veux que ce soit clair.

**Le président:** Donnez-nous un résumé de la question.

**M. Crosby:** Au début de cette année, soit le 1<sup>er</sup> janvier 1981, il existait une disposition prévoyant un minimum de subventions aux termes du PEP de l'ordre de 25 p. 100. Tous les frais comme ceux dont il a été question, monsieur le président, peuvent être admissibles à ces subventions. Il s'agit de subventions de financement, c'est-à-dire que si l'on dépense 1 dollar, 25 p. 100 de ce dollar représente la partie de la prime d'encouragement et retourne au responsable de l'exploration. Il a été question de l'équivalence de cette prime d'encouragement représentant la part de la Couronne lors de la séance d'il y a deux jours. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1981, cette prime d'encouragement de la Couronne est offerte à tous, sans tenir compte du taux de propriété canadienne. Ceux qui font de l'exploration dans les régions frontalières du Canada—les Territoires du Nord-Ouest et les régions situées au large des côtes.

Il y a un nouvel amendement au projet de loi C-48 en ce qui concerne les frais encourus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1981. Cet amendement a été apporté à la suite de séances du Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics. Il s'agit de versements qui ont été qualifiés d'*ex gratia* et qui se



## [Text]

payments and are in respect of past expenditures. These *ex gratia* payments will be paid out of the production that is attained on the relevant lands attributable to the crown share. There really is no substantive resource value until the discovery, development and actual production of oil and gas. Reimbursement in respect of a carried interest out of the share production attributable to that interest is a fairly common practice in the oil and gas industry.

Thus, with respect to those expenditures incurred prior to the beginning of this year, 25 per cent of those expenditures would be met out of the crown share of production—that is, the share of production attributable to the crown share. This amount, under the proposed legislation, would be grossed up at 1.25 per cent monthly, 15 per cent per year, from the time of the occurrence of the expenditure to the end of last year. That gives it a real dollar value. At that point in time it would be multiplied by 250 per cent. So, it will retain a real dollar value as well into this decade. If the oil and gas field does not attain production until the latter part of this decade, those payments will still have a real dollar value.

So, there is a reimbursement, although the minister has made it clear in various addresses that the government did not feel it had any obligation to make such payments. That is why they have been referred to as *ex gratia* payments. The government did not recognize any obligation to have made such an amendment to Bill C-48.

**The Chairman:** Except when this bill becomes law there is a statutory direction.

**Dr. Crosby:** Under the legislation that emanates from the passage of this bill there will be a statutory obligation to make these payments, and there are detailed provisions in the bill for that.

**Senator McIlraith:** Thank you for the explanation, but before we leave that area, could you identify the amendment made to the bill so that we have it record?

**Dr. Crosby:** It is on pages 16 and 17 of Bill C-48.

**Senator McElman:** The bill as amended and reported June 29, 1981 by the Standing Committee on Natural Resources and Public Works.

**Dr. Crosby:** Exactly, Mr. Chairman. In particular it is clause 29 on pages 16 and 17.

**Senator Buckwold:** May I ask if there is any crown interest in acreage presently under oil and gas lease, or is that not involved in this crown backing?

**Dr. Crosby:** There are interests held by Petro-Canada in various regions of the frontier, and these have been acquired in a number of ways, but there is no crown share in existence at this time.

**Senator Buckwold:** There is acreage under what you called oil and gas lease. Does the crown get a 25 per cent interest in oil and gas acreage?

**Dr. Crosby:** Yes, except for those instances where there has been commercial production prior to the end of last year. Any

## [Traduction]

rattachent à des frais déjà encourus. Ces paiements *ex gratia* seront calculés selon la production des terres en question, étant donné qu'en réalité il n'est pas possible d'évaluer les ressources avant la découverte, l'exploitation et la production du pétrole et du gaz. Le remboursement des frais encourus pour la production est une pratique communément suivie dans l'industrie du gaz et du pétrole.

En ce qui concerne les frais encourus avant le début de cette année, 25 p. 100 seront remboursables à partir de la production de la part de la Couronne—c'est-à-dire la partie de la production attribuable à la part de la Couronne. Ce montant, aux termes de la nouvelle loi, représenterait environ 1,25 p. 100 par mois, ou 15 p. 100 par année, à partir du moment où ces frais ont été encourus jusqu'à la fin de l'année dernière. Cela représente une valeur réelle en termes de dollars. À ce moment-là il serait multiplié par 25 p. 100. Donc, il maintiendrait une valeur réelle au cours de la décennie. Si les gisements de pétrole et de gaz n'atteignent pas le niveau de la production avant la dernière partie de la décennie, ces versements maintiendraient quand même une valeur réelle en dollars.

Donc, il y aura remboursement, même si le ministre a clairement dit à diverses reprises que le gouvernement n'avait aucune obligation à cet égard. C'est pourquoi on les appelle des versements *ex gratia*. Le gouvernement n'a reconnu aucune obligation d'avoir dû apporter cette modification au Bill C-48.

**Le président:** Jusqu'à l'adoption du projet de loi où il y aura obligation statutaire.

**M. Crosby:** Lorsque le projet de loi sera adopté il y aura obligation statutaire de faire ces versements; il existe des dispositions précises à cet égard dans le projet de loi.

**Le sénateur McIlraith:** Je vous remercie de l'explication, mais avant de changer de sujet, pourriez-vous me citer le passage du projet de loi traitant de cette modification, afin de l'inscrire au compte rendu?

**M. Crosby:** Il s'agit des pages 16 et 17 du projet de loi C-48.

**Le sénateur McElman:** Il s'agit du projet de loi tel que modifié et renvoyé le 29 juin 1981 par le Comité permanent des ressources naturelles et des travaux publics.

**M. Crosby:** Exactement, monsieur le président. En particulier l'article 29 aux pages 16 et 17.

**Le sénateur Buckwold:** La Couronne a-t-elle des droits sur les terres faisant actuellement partie de concessions pétrolières et gazières?

**M. Crosby:** Petro-Canada a des droits dans diverses régions frontalières, et ces droits ont été acquis de différentes façons, mais actuellement la Couronne n'a aucun droit.

**Le sénateur Buckwold:** Il existe des terres que vous appelez concessions pétrolières et gazières. La Couronne a-t-elle un intérêt de 25 p. 100 dans ces terres?

**M. Crosby:** Oui, à l'exception des cas où il y a eu production commerciale avant la fin de l'année dernière. Tout champ

[Text]

field from which such production had been attained is excluded from the crown share provisions.

**Senator Buckwold:** What you are really saying is that the crown interests of 25 per cent involves virtually all the acreage that would be known as Canada lands today?

**Dr. Crosby:** That is correct, Mr. Chairman, virtually all of the acreage.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I have two points I would like clarified.

On this 25 per cent pickup of costs incurred before January 1, 1981, together with the gross-up feature, I have seen some industry calculations on that setup which indicate that it does not return to them 25 per cent of their costs but something very much less than that. Have you seen those figures and, if so, what do you think of them? If my memory is correct, from 1 to 5 per cent are the two estimates given.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I am not sure exactly what figures are being referred to. Our calculations are, as I have described them, namely, 25 per cent of the actual expenditures involved grossed up in the manner I have described and then increased as of the end of last year in the manner I have described. This would not necessarily cover 100 per cent of all the expenditures incurred in the past, but it is designed to cover 25 per cent of the costs referred to.

**Senator Roblin:** I suppose if anyone could show it did not cover 25 per cent, the policymakers might be asked to look at it again. So we will leave that for the moment.

There are two types of retroactivity in terms of interest. One we just finished talking about—the costs that have been put into the thing. What about the retroactivity feature involved by saying to a person: "The deal has changed. You entered into this in the first place and made your calculations; you had 100 per cent of this thing, and now you are going to get 75 per cent."

What is the rationale that justifies what might be termed by some as unfair retroactive provision?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, could I just revert to the previous question briefly because possibly I left an item out that might clarify this matter?

We are talking here, of course, in respect of payments that would be made out of production. So these payments are related to the expenditures made in respect of finding, developing and bringing to production eligible significant discoveries under clause 29 of the bill. We are not talking about exploratory costs that have been incurred on an overall basis throughout the frontier regions but expenditures that are attributable to particular productive areas. In so doing, we will utilize the same rule for defining these allowable expenditures as are now outlined in some detail in clause 41 of Bill C-48 with respect to the progressive incremental royalty. The fact that the same guidelines are to be used in the one case as in the other will, of course, simplify the application of the act in that respect.

[Traduction]

pétrolière où cette production a été atteinte est exclus des dispositions concernant la part de la Couronne.

**Le sénateur Buckwold:** Ce que vous dites en réalité c'est que l'intérêt d'au moins 25 p. 100 de la Couronne porte pratiquement sur toutes les terres que l'on désigne aujourd'hui comme terres du Canada?

**M. Crosby:** C'est exact, monsieur le président, pratiquement toutes ces terres.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, il y a deux questions sur lesquelles j'aimerais des éclaircissements.

En ce qui concerne les 25 p. 100 de remboursement des frais encourus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1981, j'ai vu les calculs de certaines entreprises indiquant qu'elles reçoivent beaucoup moins. Avez-vous vu ces chiffres et dans l'affirmative, qu'en pensez-vous? Si ma mémoire est juste, il s'agit de 1 à 5 p. 100.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je ne sais pas exactement de quels chiffres il s'agit. Nos calculs portent, comme je l'ai dit, sur 25 p. 100 des frais encourus de la manière que j'ai décrite et ils ont augmenté à la fin de l'année dernière comme je l'ai dit. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il s'agit de 100 p. 100 des frais encourus par le passé, mais de 25 p. 100 de ces frais.

**Le sénateur Roblin:** Je suppose que si quiconque pourrait prouver qu'il n'a pas reçu 25 p. 100, il pourrait exiger de réexaminer la question. Donc nous allons laisser ce sujet pour le moment.

Il existe deux formes de rétroactivité en ce qui concerne les droits. Nous venons de discuter de l'un de ces aspects, les frais qui ont été encourus. Maintenant comment calculer la rétroactivité en question en disant: «Tout est changé. Vous avez d'abord fait vos calculs, vous aviez 100 p. 100 et maintenant vous n'aurez que 75 p. 100.»

Quelle est la raison justifiant ce que certaines personnes peuvent qualifier de dispositions rétroactives injustes?

**M. Crosby:** Monsieur le président, pourrions-nous revenir brièvement à la question précédente parce que j'ai peut-être oublié de mentionner un aspect qui pourrait éclaircir la situation.

On parle ici, bien sûr, des paiements qui seraient effectués en fonction de la production. Ces paiements sont sensés donc compenser les dépenses occasionnées par la découverte et l'exploitation des ressources au point où elles atteignent un niveau de production qu'on passe d'une découverte importante aux termes de l'article 29 du bill. Nous ne parlons pas ici des dépenses d'exploration globale dans l'ensemble des régions pionnières, mais des dépenses attribuables à certaines régions productives. Ce faisant, nous utiliserons les mêmes règles pour définir ces dépenses permises que celles que décrit en détail le bill C-48 pour le paiement des redevances additionnelles progressives. En fait, les mêmes directives doivent régir un cas



[Text]

**Senator Roblin:** The point really is: Does the person who spent the money find a revenue coming from it? Does he get a fair shake in respect of Canada's 25 per cent back end of it in terms of picking up the costs? Are you telling us that you really think this formula will compensate then fully for their 25 years?

**Dr. Crosby:** In respect of the expenditures attributable to that discovery, I would say yes.

**The Chairman:** That does not include exploration expenses?

**Dr. Crosby:** We are not talking here about the great number of wells that have been drilled throughout the frontier regions that are dry holes. We are speaking of those cases where there is actually production.

**The Chairman:** I think Senator Roblin included in his enumeration of expenses the words "exploration expense."

**Senator Roblin:** One point was clarified here that it is not the total exploration expenses incurred by a company; it is the ones that are attributable to a particular producing operation.

**Senator Cook:** Senator Roblin asked about the rationale. Without approving or disapproving, is not some of the rationale advanced that all these expenses have been written off for income tax purposes and, therefore, that the country has borne indirectly some part of the expenses?

**Dr. Crosby:** I do not wish to mention specific instances, but there are instances where people may actually have been in a position of making money in drilling dry holes through one set of favourable circumstances or another. There have been very generous tax benefits in the past and, indeed, there are some right now. Not the least of these, of course, was the super depletion allowance of not so long ago which enabled parties to carry out exploration in parts of the frontier region where wells were very expensive. It included all of the more difficult areas, and parties carried out operations with an expenditure of, let us say, only about five cents on a dollar, in that order. In some cases, due to fortuitous circumstances—income tax rates and so on—one could even envisage cases where parties would break even or would possibly go somewhat on the plus side through all of those benefits in respect of dry holes.

So the people of Canada have, indeed, footed one way or the other a tremendous share of the expenditures that have gone on. It has been a form of subsidization.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, before we get too far away from that subject, I would like to ask Dr. Crosby this question: What is the definition of commercial production? If a well is drilled and it flows at a rate that would be commercially viable, is that at the commercial production stage, or does it have to have a pipeline and other facilities to get it into commercial operation?

**Dr. Crosby:** I was referring previously to a field that has been commercially produced, which entails delivery to market.

[Traduction]

comme l'autre, ce qui bien sûr simplifiera l'application de la loi à cet égard.

**Le sénateur Roblin:** Il faut en fait se demander si celui qui dépense l'argent en tire un revenu? Est-il traité avec équité quant aux coûts si l'on songe au prélèvement de 25 p. 100 du Canada sur la production? Êtes-vous en train de dire que vous croyez réellement que cette formule l'indemniserait pleinement de ses 25 ans?

**M. Crosby:** En ce qui a trait aux dépenses attribuables à cette découverte, je dirais que oui.

**Le président:** Cela n'inclut pas les dépenses d'exploration?

**M. Crosby:** Nous ne parlons pas ici du grand nombre de puits qui ont été forés dans toutes les régions pionnières et qui n'ont rien donné. Nous parlons des puits véritablement productifs.

**Le président:** Je crois que le sénateur Roblin a cité dans son énumération des dépenses, les «dépenses d'exploration.»

**Le sénateur Roblin:** On a bien précisé ici qu'il ne s'agissait pas des dépenses d'exploration totales occasionnées à une société, mais des dépenses attribuables à une opération de production donnée.

**Le sénateur Cook:** Le sénateur Roblin s'informait tantôt des raisons en faveur de l'exploration. Sans approuver ou désapprouver, n'a-t-on pas expliqué que toutes ces dépenses ont été déduites aux fins de l'impôt et que, par conséquent, le pays a dû indirectement supporter une certaine part des dépenses?

**M. Crosby:** Je ne veux pas mentionner de cas précis, mais il est arrivé qu'on puisse effectivement faire de l'argent en forant des puits improductifs dans certaines circonstances favorables. On a accordé de très généreux avantages fiscaux dans le passé et on en accorde encore. Je pourrais en citer un important par exemple, la super déduction pour épuisement qui permettait il n'y a pas si longtemps de poursuivre l'exploration dans certaines parties de la région pionnière où les puits étaient très coûteux. Elle englobe toutes les régions les plus difficiles et portait sur des opérations qui comportaient une dépense de 5 cents le dollar, ou de cet ordre. Comme je l'ai mentionné, dans certains cas, en raison de circonstances fortuites, par exemple les taux de l'impôt sur le revenu, etc., il pouvait même arriver que les exploitants rentrent dans leurs frais ou encore réalisent quelques profits grâce à tous ces avantages.

La population du Canada a donc effectivement endossé d'une façon ou d'une autre une part considérable des dépenses qui ont été effectuées. Il s'agissait en fait d'une forme de subventionnement.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, avant de nous écarter trop du sujet, j'aimerais poser une question à M. Crosby. Comment définit-on la production commerciale? Si un puits est foré et que sa production soit commercialement viable, peut-on parler d'un stade de production commerciale, ou faut-il qu'il y ait pour cela un pipe-line et d'autres installations?

**M. Crosby:** Je songeais à un gisement qui serait exploité commercialement, ce qui signifie l'acheminement de sa production vers un marché.



[Text]

**Senator Molson:** So that is the horizon that we are dealing with at that point. It is actually in commercial operation?

**Dr. Crosby:** Yes.

**Senator Molson:** It is not the stage of the well that is capable of going into commercial operation but not tied into delivery and so on?

**Dr. Crosby:** I appreciate that clarification, Mr. Chairman. That is correct.

**Senator Flynn:** This is a reference to the definition of "commercial discovery" in the bill.

**Senator Molson:** Not "production".

**Senator Flynn:** The definition of "commercial discovery" contained in the bill. Would that mean the same thing as you have said?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, if I have caused confusion, and it appears that I have, I apologize. I much prefer the honourable senator's explanation to my own, because his was certainly clear. I was referring to a field that had commercially produced.

**Senator Flynn:** The definition here says:

... a discovery of oil or gas that demonstrates the existence of oil or gas reserves that, if a feasible means of delivery to market existed, would justify the investment of capital and effort to bring the discovery to production;

**Dr. Crosby:** That definition is in respect to provisions in the bill other than the one to which we were referring.

**Senator McIlraith:** This definition refers to "commercial discovery", but you used the term "commercial production". That is a different thing.

**Senator Flynn:** That is what I was wondering. I am not certain that it is.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, they are two quite different things. I had hoped that by using the term "commercial production", I had made a distinction; but obviously I had not made it clear, and I appreciate the clarification. The term "commercial discovery" as defined in clause 2 of the bill is for the purpose of other provisions of the bill. It has to do with a party who gets to the stage where he can ask for a production licence. That is before actual production has been attained. When a party has reached the stage where he believes he has a commercial discovery, as covered by the definition just read into the record by the honourable senator, he can then ask for and get—indeed he can demand and get—a production licence covering the area of the commercial discovery that he can demonstrate to the minister is productive. That is one of the attributes of a commercial discovery. The declaration of such a discovery means that the party has the right to a production licence. Of course, it also means that the party has to meet the minimum level of Canadian ownership of 50 per cent, or he will be assisted in reaching that level. It is not that the

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** C'est donc l'envergure d'exploitation qui nous intéresse à ce stade-ci. Il s'agit d'une exploitation qui est commercialisée?

**M. Crosby:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Il ne s'agit pas de l'étape à laquelle le puits pourrait produire commercialement sans être encore relié à un réseau d'acheminement, etc.?

**M. Crosby:** J'apprécie cette précision, monsieur le président. C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Je me reporte à la définition que donne de «découverte commerciale» le projet de loi.

**Le sénateur Molson:** Et non pas celle de «production».

**Le sénateur Flynn:** Non, à la définition de «découverte commerciale» du projet de loi. Corresponderait-elle à ce que vous venez de dire?

**M. Crosby:** Monsieur le président, si j'ai causé de la confusion, et il semble que ce soit le cas, je m'en excuse. Je préfère de loin l'explication de l'honorable sénateur à la mienne, parce qu'elle est très claire. Je faisais allusion à un gisement qui aurait eu une production commerciale.

**Le sénateur Flynn:** La définition du projet de loi est la suivante:

Découverte de pétrole ou de gaz démontrant l'existence de réserves de pétrole ou de gaz qui justifieraient, s'il existait le moyen pratique d'en faire la livraison aux marchés, l'investissement des capitaux et le déploiement des efforts requis pour amener cette découverte à l'état de production.

**M. Crosby:** Cette définition vise d'autres dispositions du projet de loi que celles que nous étudions.

**Le sénateur McIlraith:** C'est la définition de «découverte commerciale», mais vous avez utilisé l'expression «production commerciale». C'est autre chose.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que je me demandais. Je ne suis pas certain que ce soit le cas.

**M. Crosby:** Monsieur le président, ce sont deux choses tout à fait différentes. J'avais espéré en utilisant l'expression «production commerciale» avoir fait une distinction; mais de toute évidence je n'avais pas été précis et je vous remercie de cet éclaircissement. L'expression «découverte commerciale», définie dans l'article 2 du projet de loi, est entièrement reliée à d'autres dispositions de ce bill. Il s'agit d'une personne qui en arrive au point où elle peut demander une licence de production. La production réelle toutefois n'est pas encore atteinte. Lorsqu'une personne atteint un stade où elle croit avoir fait une découverte commerciale, comme l'a décrite pour les fins du compte-rendu l'honorable sénateur, elle peut demander et obtenir une licence de production régissant le domaine de la découverte commerciale dont elle peut démontrer au Ministre la caractère productif. C'est l'un des attributs d'une découverte commerciale. La déclaration d'une telle découverte signifie que la personne a droit à une licence de production. Certes, cela signifie également que la personne doit satisfaire au niveau minimum de participation canadienne de 50 p. 100,

[Text]

production licence will not be issued. It will be issued. However, if the level of Canadian ownership is below 50 per cent, the Crown will then reserve into itself the difference between 50 per cent and the actual amount to bring the level to 50 per cent.

Having that provision in the bill probably guarantees that likely it will never have to be used. It seems almost inconceivable that any operator would deliberately apply for a production licence without having attained that level one way or the other—because, if he should do so, under the provisions of the bill he would be inviting the Crown to take the difference between 50 per cent and his actual level of Canadian ownership.

**Senator Cook:** Let me get that straight. Would not the operator be free to have a separate company, a subsidiary if you like, in which the Canadian ownership of that subsidiary is 50 per cent, in order to have that production licence? Let us take the case of Esso. Does it have to be 50 per cent complete?

**Dr. Crosby:** The beneficial ownership is what the proposed legislation is referring to. It does not mean that a company could be set up that would hold, on behalf of another company, a production licence, and thereby avoid meeting the COR requirement of 50 per cent. We are speaking here of the beneficial ownership of the parties involved, which entails examining what is the actual share of ownership.

**Senator Cook:** Of that production licence. Let us say that 50 per cent of Company ABC is owned by Gulf or Esso and 50 per cent is owned by Canadians. Would that satisfy the requirements?

**Dr. Crosby:** If a company were composed in such a fashion, that would qualify; or there could be a consortium of companies, with one below 50 per cent and another above.

**Senator Cook:** But the beneficial ownership of that production licence would be held 50 per cent by Canadians.

**Dr. Crosby:** That is right, taking into account all the interests involved and their individual CORs. One simply takes the products of the interest and the COR of each participant and adds them up. If it comes to 50 per cent or better, then it would meet the requirement. It does not mean that each individual party who has an interest in the production licence has himself to be 50 per cent.

**Senator Buckwold:** To make it clear, the Crown's interest of 25 per cent immediately picks up 25 per cent of Canadian ownership. In fact, you need only 25 per cent of outside Canadian ownership to qualify.

**Dr. Crosby:** That is correct, Mr. Chairman.

**Senator Cook:** Or to put it another way, you cannot have more than 50 per cent non-resident ownership.

**Dr. Crosby:** I don't quite follow you.

**Senator Cook:** Foreign ownership must not be more than 50 per cent.

[Traduction]

sinon on l'aidera à atteindre ce niveau. Il ne faut pas croire que la licence de production ne sera pas émise. Elle le sera. Toutefois, si le niveau de participation canadienne est inférieure à 50 p. 100, la Couronne se réservera alors la différence entre 50 p. cent et le niveau atteint pour porter ce niveau à 50 p. 100.

Le fait d'avoir cette disposition dans le projet de loi garantit probablement qu'elle ne sera jamais utilisée. Il semble presque inconcevable qu'un exploitant demande délibérément une licence de production sans avoir atteint ce niveau d'une façon ou d'un autre—parce que s'il le fait, aux termes du projet de loi, il demande en fait à la Couronne de prendre la différence entre 50 p. 100 et ce taux de participation canadienne.

**Le sénateur Cook:** J'aimerais tirer ça au clair. L'exploitant serait-il libre d'avoir une société distincte, une filiale, si vous voulez, dont le taux de participation canadienne serait de 50 p. 100, afin d'obtenir cette licence de production? Prenons le cas de Esso. Faut-il que ce soit absolument 50 p. 100?

**M. Crosby:** La propriété réelle, voilà tout ce dont traite le projet de loi. Cela ne signifie pas qu'une société pourrait être créée et détenir au nom d'une autre société une licence de production afin d'éviter d'atteindre ce taux de participation canadienne de 50 p. 100. Nous parlons ici de la propriété des parties en cause, ce qui sous entend l'examen de la part réelle de propriété.

**Le sénateur Cook:** De cette licence de production, disons que 50 p. 100 d'une société appartient à Gulf ou à Esso et que 50 p. 100 appartient à des Canadiens. Cela serait-il satisfaisant?

**M. Crosby:** Si une société était ainsi composée, les conditions seraient remplies. Il pourrait aussi y avoir un consortium de sociétés, et une société pourrait être bien au-dessous de 50 p. 100 et une autre bien au-dessus.

**Le sénateur Cook:** Mais la propriété réelle de cette licence de production reviendrait à raison de 50 p. 100 à des Canadiens.

**M. Crosby:** C'est juste, si l'on tient compte de tous les intérêts en jeu et de leur taux de participation canadienne. On prend simplement le produit de l'intérêt et le taux de participation canadienne de chaque participant et on les additionne, et si la somme est de 50 p. 100 ou plus, les exigences sont alors satisfaites. Cela ne signifie donc pas que chaque partie qui a un intérêt dans la licence de production doit lui-même atteindre ce niveau de 50 pour cent.

**Le sénateur Buckwold:** Ainsi, l'intérêt de la Couronne de 25 p. 100 correspond immédiatement au 25 p. 100 de participation canadienne. En fait, il faut seulement 25 p. 100 de participation canadienne extérieure pour être admissible.

**M. Crosby:** C'est exact, monsieur le président.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, il ne peut y avoir plus de 50 p. 100 de participation non résidente.

**M. Crosby:** Je ne vous suis pas bien.

**Le sénateur Cook:** Il ne doit pas y avoir plus de 50 p. 100 de participation étrangère.



[Text]

**Dr. Crosby:** Yes; that is another way of putting it.

**Senator Flynn:** Regarding *ex gratia* payments, you spoke of statutory provisions. If there is a decision to make that payment in an *ex gratia* way, the payment will be calculated in the way described in clause 29. When you refer to statutory provisions, is that what you mean?

**Dr. Crosby:** That is correct.

**Senator Flynn:** It is not an obligation, but if there is a discretion then you calculate the amount in the way provided in the act.

**Dr. Crosby:** One utilizes not only the clause referred to but also clause 41, to the extent that one wishes to define the eligible expenditures.

**Senator Flynn:** Is that a useful tool for the minister to have—the discretion that is there? Can he exact any concession by the holder of a permit, saying “If you don’t do this, I will not give you the payment, and if you do, I will”?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, to the best of my knowledge there is no intention to exercise such discretion.

**Senator Flynn:** There is no intention, but there is a possibility there. What is the real advantage of the *ex gratia* aspect of the payment? Why would you not want to make the payment?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I do not believe there is any discretion built into this provision.

**Senator Flynn:** But “*ex gratia*” by itself is a discretion.

**Mr. Gillespie:** It seems to be more of an obligation, as I read clause 29(2).

**Senator Flynn:** Let us not use the words “*ex gratia*”.

**Senator McIlraith:** The term “*ex gratia*” means “out of grace”. It is not out of grace; it is a statutory provision in 29(2).

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, once again I may have confused the issue somewhat. When I use the term “*ex gratia*”, I am referring to the policy. It is the government’s view that these are *ex gratia* payments, in effect. There will be a statutory obligation to make them, once this legislation is passed. That is quite true. So that term does not apply at that time. In introducing this policy, it was made quite clear that the government did not feel obligated to make such payment and that they are being made in an *ex gratia* way.

**Senator Flynn:** If the legislation provides for an obligation, even if the government does not believe it, the law would be the last word on it.

**Dr. Crosby:** That is quite true, Mr. Chairman, and if I gave any impression to the contrary, I apologize.

**Senator Flynn:** I believe we should forget about the *ex gratia* payment.

[Traduction]

**M. Crosby:** Oui, c’est une autre façon d’envisager les choses.

**Le sénateur Flynn:** Au sujet des paiements *ex gratia*, vous avez parlé des dispositions statutaires. Si l’on décide d’en faire un paiement *ex gratia*, ce paiement sera calculé de la façon décrite à l’article 29. En parlant de disposition statutaire est-ce bien ce que vous entendez?

**M. Crosby:** En effet.

**Le sénateur Flynn:** Ce n’est pas une obligation, mais s’il y a une discrétion, on calcule le montant de la façon prévue dans la loi.

**M. Crosby:** C’est exact. En réalité, on utilise non seulement cet article mais également l’article 41, dans la mesure où l’on désire définir les dépenses admissibles.

**Le sénateur Flynn:** Est-il utile au Ministre d’exercer ici un pouvoir discrétionnaire? Peut-il exiger une concession d’un titulaire d’un permis en lui disant: «Si vous ne faites pas ceci, je ne vous paierai pas»?

**M. Crosby:** Monsieur le président, au meilleur de ma connaissance, il n’y a aucune intention d’exercer ce genre de discrétion.

**Le sénateur Flynn:** Il n’y a peut-être pas d’intention mais il y a une possibilité. Quel est le réel avantage de l’aspect *ex gratia* du paiement? Quelles sont les raisons pour lesquelles vous ne voudriez pas effectuer le paiement?

**M. Crosby:** Monsieur le président, je ne crois pas qu’il y ait une discrétion implicite dans cette disposition.

**Le sénateur Flynn:** Mais l’expression «*ex gratia*» signifie elle-même discrétion.

**M. Gillespie:** Il semble que ce soit plutôt une obligation, d’après le paragraphe 29(2).

**Le sénateur Flynn:** Qu’on n’utilise pas l’expression «*ex gratia*».

**Le sénateur McIlraith:** Cette expression signifie «par la grâce». Ce n’est pas le cas ici car il s’agit bien d’une disposition statutaire au paragraphe 29(2).

**M. Crosby:** Monsieur le président, j’ai peut-être encore embrouillé la question quelque peu. Lorsque j’utilise l’expression «*ex gratia*», je me reporte à la politique; c’est le gouvernement qui veut que ces paiements soient *ex gratia*, en fait. On sera tenu statutairement de les faire lorsque la loi sera adoptée. C’est très vrai. Par conséquent, cette expression ne s’appliquera pas à ce moment-là. En introduisant cette politique, le gouvernement a bien précisé qu’il ne se sentait pas tenu de faire ces paiements et qu’ils sont bel et bien effectués *ex gratia*.

**Le sénateur Flynn:** Si la loi prévoit une obligation, même si le gouvernement n’y croit pas, la loi aurait le dernier mot.

**M. Crosby:** C’est très vrai, monsieur le président, et si j’ai donné l’impression du contraire, je m’en excuse.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que nous devrions laisser ce paiement *ex gratia* de côté.



[Text]

**Dr. Crosby:** I should point out that the term "*ex gratia*" is not utilized in the bill itself. I simply utilize it myself to express the feeling of those who evolved the policy.

**Senator Flynn:** The original intention was that there would be only *ex gratia* payment. Probably under pressure they have now decided to provide for compulsory compensation.

**Dr. Crosby:** I would not say that I quite understand the question, if it is a question; however, what I would say is that the government felt no obligation to make payments, because of the past history of the tax benefits and other benefits that the oil industry had had.

**The Chairman:** Yes, but *ex gratia* payments are simply in importation of certain views. The language of the bill is clear. There is a statutory requirement.

**Senator Cook:** I think the witness is making it clear that we are going to forget about the term "*ex gratia*".

**Dr. Crosby:** This is really what I am saying. I used the term only in the sense in which it was used in evolving the policy.

**Senator Flynn:** It has no meaning now.

**Dr. Crosby:** It has no meaning at all with respect to the bill. There will be a statutory obligation to make these payments.

**Senator Cook:** Out of the kindness of your heart you are taking on a statutory obligation.

**Dr. Crosby:** Well, I am only a bureaucrat. I don't really pay anybody. I only hope that somebody will pay me, and continue to do so.

**Senator Flynn:** We are only parliamentarians.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I would like to come back to this expression "payment". It applies only to that part of the operation which is producing. Now, the company has spent a lot of money, let us say, exploring without results; but they have nevertheless spent the money. To what extent is that expenditure deductible from the tax point of view on the whole operation? What I am getting at is, why is it considered fair to offer a refund of those expenses where production is found, but not to offer a refund on the rest of the operation? Is it because those expenses are picked up in the tax system?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, this is partly true. The other part is simply that without production there would be no oil and gas value. We would be speaking of 25 per cent of nothing, if there were no oil or gas.

**Senator Roblin:** That is a theoretical argument, I suggest, because in practical terms a company does not stay in business unless it has funds flowing in to pay for its good investments and its bad; so you expect to pay for the dry hole expenditure from what you earn from the productive holes. We are not recognizing that principle in this situation, and I am wondering if it is because the tax system covers it up. As far as the company is concerned, they have to balance their books on the

[Traduction]

**M. Crosby:** Je devrais souligner que l'expression "*ex gratia*" n'est pas utilisée dans le projet de loi lui-même. Je l'ai simplement utilisée moi-même pour exprimer ce que ressentait ceux qui ont élaboré la politique.

**Le sénateur Flynn:** On a d'abord voulu qu'il n'y ait qu'un paiement *ex gratia*. Probablement sous pression, on a maintenant décidé de prévoir une indemnisation obligatoire.

**M. Crosby:** Je ne peux pas dire que je comprends très bien la question, s'il s'agit d'une question. Toutefois, je dirais que le gouvernement n'a ressenti aucune obligation d'effectuer des paiements, compte tenu de tous les avantages fiscaux et autres qui ont été accordés à l'industrie pétrolière.

**Le président:** Oui, mais les paiements *ex gratia* ne sont qu'un jeu de l'esprit. Le libellé du projet de loi est très clair. Il y a une exigence statutaire.

**Le sénateur Cook:** Je crois que le témoin dit clairement que nous devrions mettre de côté l'expression "*ex gratia*".

**M. Crosby:** C'est exactement ce que je dis. Je n'ai utilisé cette expression que dans le sens où elle a été utilisée lorsque la politique a été conçue.

**Le sénateur Flynn:** Elle n'a plus de signification maintenant.

**M. Crosby:** Elle n'a plus de signification relativement au projet de loi. Il y aura une obligation statutaire d'effectuer ces paiements.

**Le sénateur Cook:** C'est votre bon cœur qui vous fait accepter une obligation statutaire.

**M. Crosby:** Bien, je ne suis qu'un bureaucrate. Je ne paie réellement personne. J'espère seulement qu'on me paiera et qu'on continuera à le faire.

**Le sénateur Flynn:** Nous ne sommes que des parlementaires.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, j'aimerais en revenir au mot «paiement». Il ne s'applique qu'à l'élément de production de l'opération. Maintenant, la société a dépensé de grosses sommes pour par exemple explorer sans résultats, mais elle a néanmoins dépensé l'argent. Dans quelle mesure cette dépense est-elle déductible des exigences fiscales par rapport à toute l'opération? Enfin, pourquoi est-il considéré juste d'offrir un remboursement des dépenses génératrices de production, et de ne pas en offrir pour le reste de l'opération? Est-ce parce que ces dépenses sont relevées par le fisc?

**M. Crosby:** Monsieur le président, c'est partiellement vrai. On peut dire aussi simplement que sans production il n'y aurait pas de valeur de pétrole ou de gaz, bien sûr. Nous parlerions ici de 25 p. 100 de rien, s'il n'y a ni pétrole ni gaz naturel.

**Le sénateur Roblin:** Je suppose que vous avancez là un argument théorique, parce qu'en pratique, une société déclare faillite à moins de disposer de liquidités capables d'absorber les bons et les mauvais investissements; on s'attend donc à ce que la société renfloue un forage improductif par un forage productif. Dans le cas actuel, nous ne reconnaissons pas ce principe et je me demande si c'est parce que le régime fiscal s'en charge. Quant à la société, elle doit équilibrer son bilan

[Text]

basis of their whole operations, and not just on the production of successful holes.

**Dr. Crosby:** As we mentioned previously, and as we also mentioned, I think, two days ago, the tax system has picked it up, and perhaps more than picked it up in some cases in the past.

**The Chairman:** Well, Dr. Crosby, the expenses of producing a dry hole, or anything else, in the year in which they are incurred, and if the company incurring them has other income, would be a deductible cost if they related to that type of business, and this could be before the Crown comes into the situation. You do not go back and eliminate those deductions that have been made.

**Senator Roblin:** You do not get it twice. That is for sure.

**The Chairman:** That is right, and if we followed what you were saying, it would seem logical that if you were going to bring that forward and reflect it in these *ex gratia* payments, you would be getting it twice.

**Senator Roblin:** I am not saying that. I was inquiring as to whether or not those expenses were picked up in the tax system, and I have been told they were, and that satisfies me.

I come back, however, to the other portion of my question, and that is the 25 per cent back-in, in general, and the suggestion that because of the tax arrangement in the past this is not an unfair thing to do. Well, let us not argue that point. I am wondering, however, how you deal with the Americans, since they are the people who seem to be raising a fuss about this. They seem to be saying, "What you are saying about your tax system may be true, but when we went into the deal in the first place, this condition wasn't there. Now you are saying that if we find oil you are retroactively reducing this condition, which brings in a calculation which was not present at the time we considered your tax regime and decided to go ahead under those circumstances in the first place."

Now, how do you answer their feelings that they are being unfairly dealt with?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman—and I hope you will not believe I am being evasive—my purpose here today, and two days ago, and for as long as you would like to have me here—

**Senator Buckwold:** It may be a long time.

**Dr. Crosby:** . . . is to explain the substance of the bill.

**Senator Roblin:** You are an excellent witness, so we want you back.

**Dr. Crosby:** I really do not feel that I am qualified to answer more deeply than I have these very basic policy questions. I am wondering if possibly the minister himself might be before this committee. He would then be in a position to do this from his standpoint. I would hope that I could get on to the next slide, for example.

[Traduction]

pour toute son exploitation et non seulement pour les secteurs qui sont rentables.

**M. Crosby:** Comme nous l'avons déjà signalé, et la question a été soulevée, je pense, il y a deux jours, le régime fiscal recouvre toute cet aspect, et a peut-être fait davantage dans le passé.

**Le président:** Eh bien, monsieur Crosby, les frais engagés pour l'exploitation d'un forage improductif, ou autre chose, durant l'année au cours de laquelle ils sont effectivement engagés—et si la société dispose d'autres revenus— sont déductibles s'ils ont trait à ce genre d'entreprise et ce avant que la Couronne n'entre dans le jeu. Vous ne pouvez pas effacer ces déductions qui ont été faites.

**Le sénateur Roblin:** Vous n'obtenez pas les déductions deux fois non plus, ça c'est certain.

**Le président:** C'est exact, et si nous suivons votre raisonnement, il semble logique que si vous demandez ces déductions et les incluez dans ce que l'on vient d'appeler les paiements *ex gratia*, vous obtenez la déduction deux fois.

**Le sénateur Roblin:** Ce n'est pas ce que je dis. Je voulais savoir si ces frais étaient absorbés par le régime fiscal, on m'a répondu oui, ce qui me satisfait.

Toutefois, je veux revenir à l'autre partie de ma question, c'est-à-dire à ces intérêts de 25 p. 100 en général, et le fait que certains laissent entendre qu'en raison d'arrangements fiscaux dans le passé, ce n'est pas là pratique injuste. Il n'est pas nécessaire de discuter cette question. Toutefois, je me demande comment vous en tirez-vous avec les Américains qui semblent être ceux qui font tout un plat de l'affaire. A mon avis, ils disent ceci: «Les allégations au sujet de votre régime fiscal semblent fondées, mais lorsque nous avons d'abord conclu l'entente, vous n'avez pas posé cette condition. Aujourd'hui, vous nous dites que si nous découvrons du pétrole, rétroactivement, vous allez atténuer la condition et effectuer alors des calculs qui n'ont pas été faits au moment où nous avons étudié votre régime fiscal et décidé d'accepter l'entente dans les circonstances qui étaient d'abord prévues».

Et maintenant, qu'avez-vous à répondre à ces Américains qui estiment avoir été trompés?

**M. Crosby:** Monsieur le président—et j'espère que vous ne croirez pas que je suis évasif—le but de mon témoignage aujourd'hui, et il y a deux jours, et tant et aussi longtemps que vous souhaiterez que je vienne comparaître—

**Le sénateur Buckwold:** Ce sera peut-être long.

**M. Crosby:** C'est d'expliquer la substance du projet de loi.

**Le sénateur Roblin:** Vous faites un excellent témoin, et nous voulons que vous reveniez.

**M. Crosby:** Je ne m'estime vraiment pas en mesure de répondre plus précisément que je ne l'ai fait à ces questions très fondamentales concernant la politique sous-jacente au projet de loi. Je me demande si le ministre lui-même ne pourrait peut-être pas venir témoigner devant le Comité. Il serait alors en mesure de répondre aux questions. J'aimerais que l'on passe à la diapositive suivante.

[Text]

**Senator Roblin:** I agree with that.

**The Chairman:** Let us go ahead.

**Dr. Crosby:** Well, the next slide is something of a plumber's nightmare.

**The Chairman:** Is the next one a short one? We have to think of the time factor.

**Dr. Crosby:** It could be a very short one.

**Senator Cook:** We have had an awful lot of information to assimilate this morning. I think it is close to time to adjourn.

**Senator Roblin:** Could we not adjourn, Mr. Chairman?

**Senator Molson:** Let him finish his slide. That is the last one, is it not?

**Dr. Crosby:** It is the last one of this series, yes.

**The Chairman:** Will you identify it?

**Dr. Crosby:** It is the slide that corresponds to page 17A:7 in the handout.

*(The slide is as follows)*

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Je suis d'accord.

**Le président:** Allons-y.

**M. Crosby:** Eh bien, la prochaine diapositive est une sorte de cauchemar.

**Le président:** Est-elle courte? Nous devons aussi tenir compte du temps.

**M. Crosby:** Elle pourrait être très courte.

**Le sénateur Cook:** Ce matin, on nous a fourni beaucoup d'éléments d'information qu'il nous faut assimiler. Je crois qu'il est temps que nous levions la séance.

**Le sénateur Roblin:** Pourrions-nous lever la séance, monsieur le président?

**Le sénateur Molson:** Laissez-le terminer sa diapositive. C'est la dernière, n'est-ce pas?

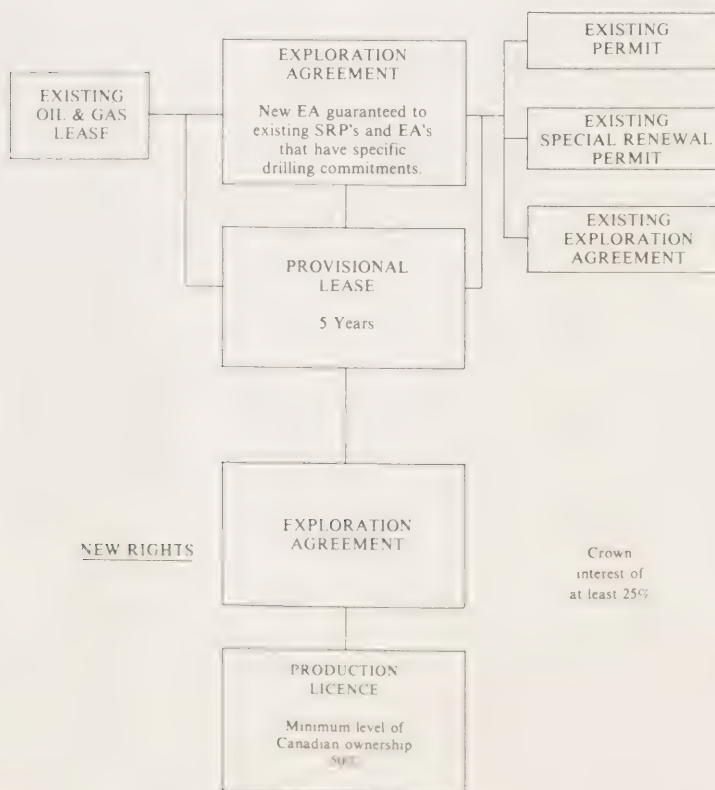
**M. Crosby:** De cette série, oui.

**Le président:** Pouvez-vous l'identifier?

**M. Crosby:** La diapositive correspond à la page 17A:7 du document.

*(La diapositive est la suivante)*

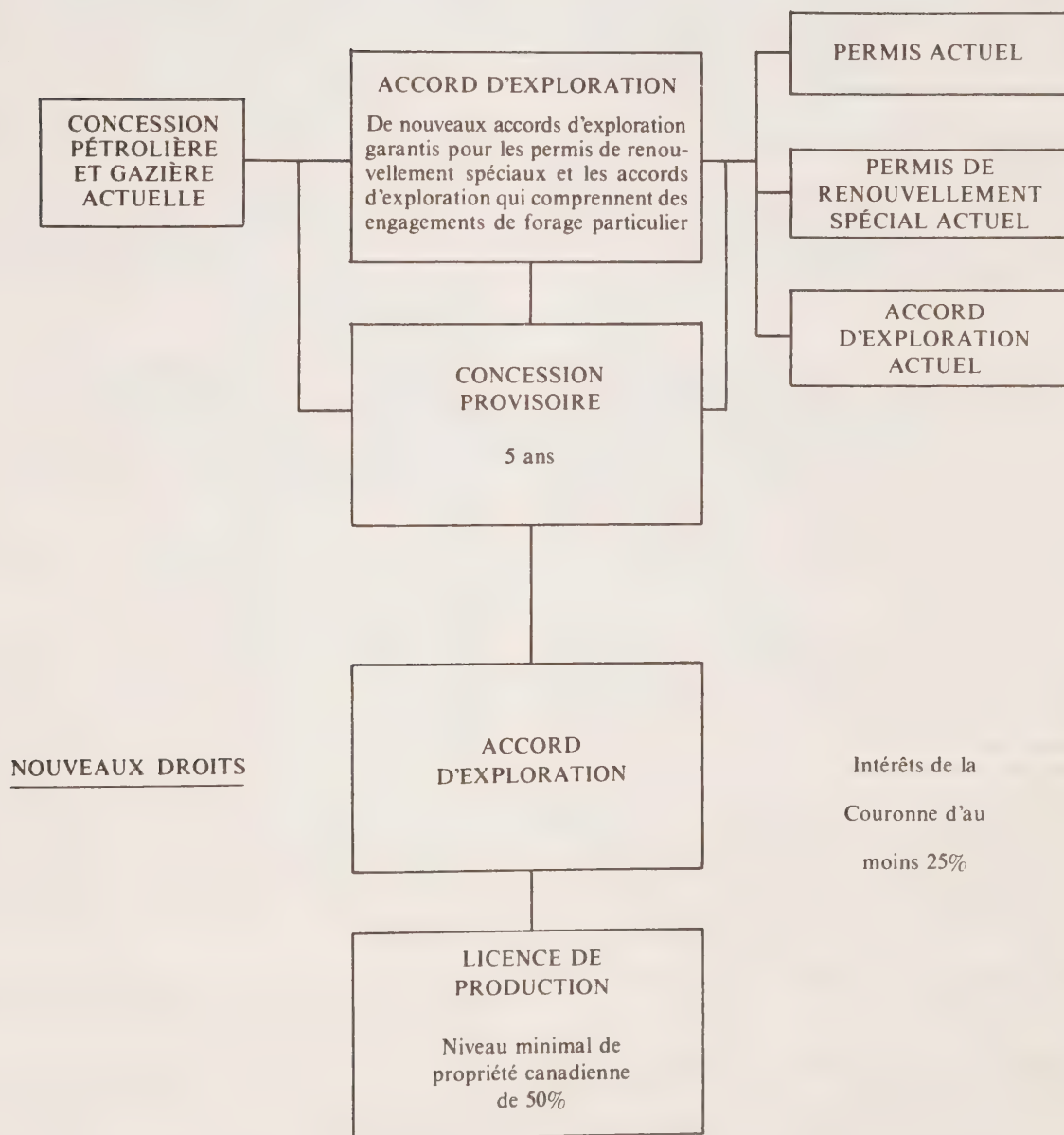
CANADA OIL AND GAS ACT  
Transitional Arrangements





[Traduction]

LOI SUR LE PÉTROLE ET LE GAZ DU CANADA  
Dispositions provisoires



[Text]

**Dr. Crosby:** What it attempts to do, in a disgrammatic fashion, is to show you how we hope to get from the existing system into the new one.

You remember that the last slide had just two rectangles on it, one entitled, "Exploration Agreement", and the other one, "Production Licence".

That is the new system, but we have to get into it in some fashion. We have noted that we already have existing oil and gas leases in the frontier regions in various areas; we have existing permits as issued under the 1961 regulations; we have special renewal permits following upon those; and we have also exploration agreements issued since the amendments of 1977. We have these four different kinds of rights out there. Somehow we have to get from those to the new ones. What we envisage under this proposed legislation is negotiating all of these existing exploration rights, and these oil and gas leases which might be considered as production rights, into one of these two forms of new rights that are entitled "Exploration Agreement"—I suppose I should put the word "new" in there, to say "New Exploration Agreements"—and the other rectangle entitled "Provisional Leases".

What we are saying is that all of the existing rights will have to be renegotiated into new exploration agreements, and if we cannot reach agreement with the parties involved as to a terms and conditions, then they have the right—and this is indeed a right—to go to a provisional lease for five years. The terms and conditions of the provisional lease are spelled out in some detail in Bill C-48. They do have this alternative mode, therefore, in which to hold their rights for at least five years, even if they cannot reach agreement on a new exploration agreement covering their existing acreage.

Now, if they do reach agreement with the government authorities, and new exploration agreements are issued for the subject acreage, then at some time down the road this provincial lease right still prevails. If at the termination of that exploration agreement the parties involved try to negotiate a further exploration agreement, which is quite permissible, and if at that point in time, say four or five years down the road from the proclamation of this bill, they did not find it possible to accept the terms and conditions as the government authorities thought they should be, they would then still have recourse to a provincial lease for five years. In other words, this is a recourse that is always there to be used once—that is to be used once and once only—by the holders of existing rights.

**Senator Cook:** You say the rights for the provisional lease are spelled out in the act.

**Dr. Crosby:** Yes.

**Senator Cook:** Has there been any comment from the industry as to the fairness or otherwise of the terms and conditions of the provincial lease?

**Dr. Crosby:** I could say this, that the industry is happy that there is an alternative to the negotiated exploration agreement, because it does mean that some element of uncertainty is

[Traduction]

**M. Crosby:** Ce que l'on essaie de montrer ici, de façon très schématique, c'est la façon dont nous espérons pouvoir passer du système actuel au nouveau.

Vous vous souviendrez que la dernière diapositive ne contenait que deux rectangles, l'un intitulé «Accord d'exploration» et l'autre «Licence de production».

Voilà le nouveau système, mais il nous faut y accéder d'une façon ou d'une autre. Nous avons remarqué que nous disposons déjà de concessions pétrolières et gazières dans diverses régions pionnières, nous disposons aussi des permis délivrés aux termes des règlements de 1961, nous avons des permis spéciaux de renouvellement qui font suite aux précédents ainsi que des accords d'exploration signés depuis les amendements de 1977. Nous disposons de ces quatre différents genres de droits dans cette région. D'une façon ou d'une autre, nous devons faire la transition. Aux termes du projet de loi, nous envisageons de négocier tous ces droits d'exploration de même que ces concessions pétrolières et gazières qui pourraient être considérées comme des droits de production et ce sous l'une des deux formes de droits qui sont intitulés «Accord d'exploration»—je pense que je devrais insérer le terme «nouveau», pour dire «Nouveaux accords d'exploration» et l'autre rectangle intitulé «Concessions provisoires».

A notre avis, tous les droits actuels devront être renégociés dans le cadre de nouveaux accords d'exploration et si nous ne pouvons nous entendre sur les conditions avec les parties en cause, ces dernières ont alors le droit—et c'est en fait un droit—de se prévaloir d'une concession provisoire d'une durée de cinq ans. Les conditions de la concession provisoire sont détaillées dans le bill C-48. Les parties disposent alors de cette mesure de rechange qui leur permet de conserver leur droit pendant au moins cinq ans et ce, même si elles ne peuvent conclure un nouvel accord d'exploration sur leurs terres actuelles.

Or, si elles en viennent à s'entendre avec le gouvernement et que de nouveaux accords d'exploration sont signés, ce droit a alors toujours priorité à un moment donné. Si à la fin de l'accord d'exploration, les parties intéressées tentent de négocier un autre accord, ce qui est tout à fait possible, et si à ce moment-là, disons par exemple d'ici à quatre ou cinq ans de la proclamation du présent projet de loi, les parties n'acceptent pas les conditions fixées par les autorités gouvernementales, elles auraient alors toujours recours à une concession provisoire d'une durée de cinq ans. En d'autres termes, c'est là un recours que peuvent toujours utiliser au moins une fois, je devrais dire, utiliser au moins une fois et seulement une fois, les détenteurs des droits actuels.

**Le sénateur Cook:** Vous dites que les droits concernant les concessions provisoires sont détaillés dans le projet de loi.

**M. Crosby:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** L'industrie a-t-elle fait connaître son opinion quant au caractère équitable ou autrement des conditions de la concession provisoire?

**M. Crosby:** Ce que je peux dire, c'est que l'industrie est heureuse de voir qu'il existe une solution de rechange à l'accord d'exploration négocié parce que, ce faisant, une cer-

[Text]

eliminated. Otherwise the holder's existing rights would be completely dependent upon a negotiated agreement being reached at this stage, or he would lose his acreage. Now he does have recourse to this other form of right, the provincial lease. It carries a fairly heavy rental. The rental is stipulated in Bill C-48. I believe it comes out to approximately \$12.00 an acre per year. However, it is refundable or it can be written off against allowable expenditures. If the parties holding such provisional leases drill wells, for example, to the extent that they incur expenditures, the rentals can be written off against those expenditures.

**Senator Cook:** That will be a fairly important document, will it not? We will hear more about it, will we?

**Dr. Crosby:** Yes. We can discuss it at some length as we go through the highlights. We haven't got to the first three pages of the handout yet, Mr. Chairman, but when we do we can discuss these points.

**Senator Buckwold:** In negotiating the exploration agreements, the new agreements replacing the permits for the additional oil and gas lease, is it likely that there will be many new conditions required other than the change in ownership percentages with regard to the back-in of Petro-Canada? Is this a brand-new deal? Are you simply negating all of the agreement that has been reached before and starting over again?

**Dr. Crosby:** We envisage under the proposed legislation that, within a year, we will have negotiated all of the existing rights into the exploration agreement, or people will have taken out this form, the provisional lease, as an alternative if the negotiation was unsuccessful in respect of the existing acreage. That seems like an awful lot of work when you consider that there is something like 300 million acres of land out there, all of which will have to come under this new regime.

**Senator Buckwold:** Yes, but you did not answer my question. I want to know, with regard to the new exploration agreement that you are going to negotiate, other than the change in the percentage of ownership because of the Canada lands requirement of 25 per cent, what other kind of negotiation will be carried on which will change the original permit?

**Dr. Crosby:** Of course, if it is in permit form, it involves only one grid area or half-grid area. These new exploration agreements will deal with areas larger than that. They will include several grids or half-grids, so they will encompass a considerably larger acreage than would the old type of right. It is possible that the actual outline of the exploration agreement and its size would be matters of negotiation. In fact, I expect they would be. Indeed, in the case of existing exploration agreements issued since 1977, there are probably instances where the outline and size of those would be changed. They

[Traduction]

taine part d'incertitude disparaît. Sans cela, les droits actuels de la société seraient totalement tributaires d'une entente négociée conclue à ce stade, sinon cette dernière perdrait ses terres. Aujourd'hui, la partie en cause peut avoir recours à ce genre de droit, c'est-à-dire des droits relatifs à l'exploration. Toutefois, l'entente prévoit des frais de location assez élevés qui sont stipulés dans le bill C-48. Je crois que ces frais s'élèvent à environ \$12.00 l'acre par année. Toutefois, les frais sont remboursables ou amortissables des dépenses admissibles. Si la société qui détient une concession provisoire procède au forage, par exemple, dans la mesure où ce forage nécessite l'engagement de crédits, ou de frais de location, ces frais peuvent être amortis des dépenses.

**Le sénateur Cook:** Ce document sera très important, n'est-ce pas? Nous allons en entendre parler davantage, croyez-vous?

**M. Crosby:** Oui. Nous pourrions en discuter au fur et à mesure que nous en aborderons les points saillants. Nous n'avons pas encore fini de parcourir les trois premières pages du document, monsieur le Président, mais une fois que cela sera fait, nous pourrions en discuter.

**Le sénateur Buckwold:** Lors de la négociation des accords d'exploration et des nouveaux accords remplaçant les permis pour les concessions pétrolières et gazières supplémentaires, croyez-vous qu'il y aura de nombreuses nouvelles conditions autres que les modifications apportées au pourcentage de propriété en ce qui a trait aux intérêts de Petro-Canada? S'agit-il d'une toute nouvelle entente? Reniez-vous tout simplement toute l'entente qui a été conclue auparavant et recommencez-vous à zéro?

**M. Crosby:** Aux termes du projet de loi, nous nous proposons, d'ici à un an, de négocier tous les droits actuels dans le cadre de l'accord d'exploration, ou alors les sociétés les auront acceptés à titre de mesures de rechange si les négociations sur les terres actuelles s'avèrent infructueuses. La tâche semble très ardue si vous pensez qu'il y a environ 300 millions d'acres de terre là-bas, qui seront tous soumis au nouveau régime.

**Le sénateur Buckwold:** Oui, mais vous n'avez pas répondu à ma question. Je veux savoir, en ce qui a trait au nouvel accord d'exploration que vous allez négocier, exception faite des modifications apportées au pourcentage de propriété en raison de l'exigence des terres du Canada qui se chiffre à 25 p. 100, quelle autre négociation sera effectuée et qui viendra modifier le permis initial?

**M. Crosby:** Bien sûr, si l'entente est conclue sous forme de permis, elle ne concernera qu'une région ou la moitié d'une région-cible. Ces nouveaux accords d'exploration vont toucher des régions beaucoup plus grandes que cela. Elles vont inclure plusieurs grilles ou demi-grilles, englobant ainsi des superficies beaucoup plus grandes que celles qui étaient prévues dans l'ancienne concession. Il est possible que la portée véritable de l'accord d'exploration ainsi que ses répercussions seront matière à négociation. En fait, j'espère qu'elles le seront. De fait, dans le cas des accords actuels d'exploration conclus



*[Text]*

may have been taken out with an exploration concept in mind that does not fit with what the company now knows about the acreage. Possibly there may be extensive areas now covered by exploration agreements that would better be issued in smaller blocks than some of the ones that had been issued under current exploration agreements.

Therefore I would say that the size, the acreage involved, would be an item of negotiation as well as other aspects.

**Senator Buckwold:** What about other conditions such as, for example, speed of exploration work, fees and environmental requirements? Will those all be renegotiated under the new agreement?

**Dr. Crosby:** We look upon environmental studies as being non-negotiable. It does not seem to us that one can negotiate the need for carrying out environmental clearance and site specific studies. Those will be accepted, as they are now, by future exploration agreement holders as a necessary part of the process. We do not envisage one party or another as being able to tell us that he will do this much environmental work whereas another will only do that much, therefore he should have an argument and not the other. We rather feel that there will be applied requirements for environmental studies, regardless of who the exploration holder is. We do not look upon that as a negotiable item, really. However, the other items that you mentioned, yes, we consider those to be negotiable.

**Senator Buckwold:** If, for example, you wanted to raise the annual fee schedule, you could do it under the new agreement.

**Dr. Crosby:** Yes, we look upon the exploration program as being negotiable. However, we do have a clause in the bill which says that if you have negotiated with us an existing exploration agreement, within which there are provisions for the drilling of wells, we will not increase that provision because that is the whole idea of an exploration agreement. If, however, agreements have been issued which do not have specific provisions within them for drilling, they will have to be renegotiated so as to have such specific provisions in them.

**Senator Cook:** I would suggest that the provisional lease would be a very interesting document to discuss, especially if you have made the obligations upon the lessee such that he is strongly encouraged to go into an exploration agreement.

**Dr. Crosby:** That is a very interesting point.

**Senator Buckwold:** At a rental of \$12.00 per acre, it is rather expensive.

**Dr. Crosby:** It is deliberately designed, Mr. Chairman, so as to encourage drilling. I think people will probably want to drill rather than just simply pay that amount of money in cash and not do anything.

*[Traduction]*

depuis 1977, il y a probablement des cas où la portée de l'accord devrait être changée. Les accords ont peut-être été exécutés dans une optique d'exploration qui ne correspond pas aux informations que possède la société au sujet des terres. Peut-être existe-t-il de vastes régions qui sont maintenant touchées par des accords d'exploration qui auraient intérêt à être divisés en secteurs plus petits que ceux qui sont prévus dans les accords actuels d'exploration.

Par conséquent, je dois dire que la dimension, la superficie en cause seront négociées tout comme le reste.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'advient-il des autres conditions comme, par exemple, le rythme des travaux d'exploration, les droits et les exigences environnementales? Toutes ces questions seront-elles renégociées dans le cadre du nouvel accord?

**M. Crosby:** Nous considérons les études environnementales comme non négociables. Il nous semble que l'on ne peut négocier la nécessité d'effectuer des études sur l'environnement ainsi que d'autres études précises à l'égard de l'emplacement. Ces nécessités seront acceptées, toutes comme elles le sont actuellement, dans d'autres accords futurs d'exploration comme étant des éléments nécessaires. Nous ne pouvons pas concevoir qu'une société ou une autre puisse nous dire qu'elle procédera à des travaux sur l'environnement d'une telle envergure, alors qu'une autre se propose de se limiter à tel travail, de sorte que la première aurait conclu un accord et non la deuxième. Nous estimons plutôt que des exigences précises seront appliquées en ce qui concerne les études sur l'environnement, quelle que soit la société qui détient des droits d'exploration. Nous ne considérons pas cette question comme négociable, vraiment pas. Toutefois, en ce qui a trait aux autres points que vous avez soulevés, en effet, nous considérons qu'ils sont négociables.

**Le sénateur Buckwold:** Si, par exemple, vous voulez accroître les droits annuels, vous pourriez le faire en vertu du nouvel accord?

**M. Crosby:** C'est exact, nous considérons le programme d'exploration comme négociable. Toutefois, le projet de loi contient une disposition qui stipule que si vous avez négocié avec nous un accord d'exploration, qui prévoit le forage, nous n'augmenterons pas les frais parce que c'est sur ce principe que repose tout accord d'exploration. Si, toutefois, des accords sont conclus qui ne contiennent aucune disposition précise concernant le forage, ils devront être renégociés de façon à pouvoir y inclure ces nouvelles dispositions.

**Le sénateur Cook:** Je pense que la question de la concession provisoire serait très intéressante à discuter, surtout si vous imposez au locataire des obligations qui l'encouragent fortement à conclure un accord d'exploration.

**M. Crosby:** C'est là un point très intéressant.

**Le sénateur Buckwold:** Au coût de \$12.00 l'acre pour la location, c'est plutôt cher.

**M. Crosby:** Ces frais sont délibérément conçus, monsieur le président, pour encourager le forage. Je pense que les sociétés vont probablement souhaiter procéder au forage plutôt que de tout simplement payer comptant et se croiser les bras.

*[Text]*

**Senator Molson:** To sit on it, yes.

**The Chairman:** It makes much more sense, yes.  
Have we finished with this aspect?

**Dr. Crosby:** Yes, we have.

**The Chairman:** This is a reasonable time, then, to adjourn rather than to move into another area. The committee will meet next on Tuesday afternoon at 2.30. You have already indicated, Dr. Crosby, that you will be available. The committee will also be sitting next Wednesday morning and next Thursday morning. Mr. Elcock is supposed to be available next Wednesday morning, and there might well be some advantage in having him earlier, perhaps, on Tuesday afternoon.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, that is quite true. There could be questions of a legal nature that Mr. Elcock will be better able to answer.

**Mr. Elcock:** I will have to check my appointment book, Mr. Chairman, and I will get back to you.

**The Chairman:** The committee will adjourn. We meet again next Tuesday afternoon at 2.30. Thank you very much, Dr. Crosby.

The Committee adjourned.

*[Traduction]*

**Le sénateur Molson:** Et n'en rien faire, oui.

**Le président:** C'est très logique, en effet.  
Avons-nous terminé la discussion de cette question?

**M. Crosby:** Oui.

**Le président:** Je crois qu'il est alors raisonnable de lever la séance plutôt que de passer à autre chose. Le comité se réunira mardi prochain à 14 h 30. Vous avez déjà dit, monsieur Crosby, que vous serez libre. Le comité siégera aussi mercredi et jeudi prochain en matinée. M. Elcock est supposé venir témoigner mercredi matin; il serait peut-être préférable de le convoquer plus tôt, peut-être mardi après-midi.

**M. Crosby:** Monsieur le président, c'est tout à fait vrai. Il y aura peut-être des questions de nature juridique auxquelles M. Elcock sera mieux en mesure de répondre.

**M. Elcock:** Je vais devoir vérifier mon agenda, monsieur le président, et je vous rendrai ma réponse.

**Le président:** La séance est levée, nous reprenons les travaux mardi après-midi à 14 h 30. Merci beaucoup, monsieur Crosby.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

*Dept. of Energy, Mines & Resources*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management  
of Canada Oil and Gas Lands Administration.

*Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources*

M. D. G. Crosby, directeur général de la Direction de la  
gestion des ressources, Administration du pétrole et du  
gaz des terres du Canada.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, October 27, 1981

Issue No. 59

### Third Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act"

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-deuxième législature 1980-1981

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mardi 27 octobre 1981

Fascicule n° 59

### Troisième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz»

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48,  
intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et  
au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la  
production et la conservation du pétrole et du gaz», avant  
que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis  
au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 27, 1981  
(83)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:40 p.m. to consider the following:

"The subject-matter of Bill C-48—An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Barrow (*Deputy Chairman*), Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith and Roblin. (10)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Stollery. (1)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff:  
Mr. T. S. Gillespie.

*Witnesses:**Dept. of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management of Canada Oil and Gas Lands Administration;

Mr. W. P. D. Elcock, General Counsel.

The Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. Gillespie.

At 4:30 p.m. the Committee adjourned until Wednesday, October 28, 1981 at 9:30 a.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 OCTOBRE 1981  
(83)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 40, pour étudier:

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Barrow (*vice-président*), Buckwold, Charbonneau, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith et Roblin. (10)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Stollery. (1)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:  
M. T. S. Gillespie.

*Témoins:**Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général, de la Direction de la gestion des ressources, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada;

M<sup>e</sup> W. P. D. Elcock, conseiller général.

Le Comité, aidé de M. Gillespie, poursuit l'interrogatoire des témoins.

A 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 28 octobre 1981 à 9 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 27, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada Lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have Dr. Crosby back with us this afternoon. He is still working from the memorandum, which I believe constitutes a basis upon which he formulated the statements he made last day. As I understand it, he will continue with some of the substantive matters today. Is that right, Dr. Crosby?

**Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management, Canada Oil and Gas Lands Administration, Department of Energy, Mines and Resources:** Yes. Mr. Chairman.

**The Chairman:** If you would proceed when you are ready Dr. Crosby?

**Dr. Crosby:** Thank you, Mr. Chairman. I had thought we might possibly use a projector and a screen today, and I sent them over but it would appear they have not arrived, so perhaps we could utilize the handouts, the document that you just referred to, Mr. Chairman, and follow it through. If any member of the committee does not have that document, there are extra copies available.

**The Chairman:** I take it every member has a copy of this memorandum.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I thought that with the discussions we had last week, which were very far-ranging and which included discussions of the diagrammatic pages in this same document, we have probably now covered the gist of the regime as such and the mechanics of how it will operate, or at least how it relates to the current scheme, which evolved in turn from the original regime that was put into existence through the promulgation of the Canada Oil and Gas Land regulations in 1961. Therefore, Mr. Chairman, I thought that if we follow the first three typewritten pages of this document and touch upon each of the highlights as are indicated therein, we will probably wind up at the end of this part of our discussion with a fairly good idea of where the various elements can be found within Bill C-48 and how they interrelate on with another. With your indulgence, then, Mr. Chairman, I will begin.

**Senator Cook:** Before you go on, Dr. Crosby, I wonder if you could clarify one point? Just before we adjourned, we were talking for a few moments about the five-year provisional lease. I do not think you quite covered the terms of that lease.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 27 octobre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier l'objet du bill C-48, Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Messieurs les sénateurs, M. Crosby est de retour avec nous cet après-midi. Il utilise toujours le mémoire qui, je crois, lui a servi à formuler sa déclaration d'hier. D'après ce que je comprends, il poursuivra aujourd'hui avec quelques questions de fond, est-ce exact, monsieur Crosby?

**M. D. G. Crosby, directeur général, gestion des ressources, administration des terres pétrolières et gazières du Canada, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Voulez-vous commencer lorsque vous serez prêt, monsieur Crosby?

**M. Crosby:** Merci, monsieur le président. J'avais pensé que nous pourrions éventuellement utiliser aujourd'hui un projecteur et un écran. J'ai demandé à les faire lire, mais ils ne semblent pas l'avoir été. Peut-être pourrions-nous donc utiliser plutôt les prospectus, le document auquel vous venez de faire allusion, monsieur le président, et le parcourir d'un bout à l'autre. Si un membre du Comité ne possède pas ce document, nous en avons des exemplaires supplémentaires.

**Le président:** Je crois que tous les membres ont un exemplaire de ce mémoire.

**M. Crosby:** Monsieur le président, j'ai pensé qu'au cours des discussions de la semaine dernière. Je ne pense pas que vous ayez tout à fait couvert les conditions de cette concession. D'après ce que je comprends, il s'agit d'un document que chacun peut se procurer qui avaient une très grande portée et qui comprenaient des discussions des schémas de ce même document, nous avons probablement déjà couvert l'essentiel du régime en tant que tel et les mécanismes de son fonctionnement, ou du moins la façon dont ils s'ajustent au programme actuel, ainsi que son évolution à partir du régime initial qui a été créé en 1961 par la promulgation du Règlement sur les terres pétrolières et gazières du Canada. Je pense donc, monsieur le président, que si nous examinons les trois premières pages dactylographiées de ce document et si nous abordons chacun des points saillants qui y sont mentionnés, nous finirons probablement à la fin de cette partie de notre discussion par avoir une très bonne idée de l'endroit où on peut trouver les divers éléments dans le Bill C-48 et de la façon dont ils sont reliés entre eux. Permettez-moi donc de commencer, monsieur le président.

**Le sénateur Cook:** Avant de poursuivre, Monsieur Crosby, je me demande si vous pourriez préciser une question? Juste avant que nous levions la séance, nous avions parlé durant quelques instants de la concession provisoire de cinq ans. Il me

[Text]

As I understand it, it is a document which everybody is entitled to get if they do not go along with the road mapped out by the new regime. I was wondering what provisions in the lease would encourage them not to take it out?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, that might be a good place to begin our discussion. Perhaps we might consider what rights are granted under an exploration agreement, what rights are granted under a production licence and what rights are granted under a provisional lease. Then we will be able to see these three elements of the proposed new regime as against one another, as existing one with the other. We might now turn to Bill C-48 and start by looking at what an exploration agreement is meant to convey.

Under clause 9 on page 7 we find the rights accorded under an exploration agreement. As one can see from this provision, an exploration agreement confers the right to explore for oil and gas within the area covered by that agreement, the exclusive right to drill for oil or gas within the area covered by that agreement, the exclusive right to develop the lands within that area in order to produce oil or gas, and the exclusive right to obtain a production licence allowing such production to take place.

Perhaps we should now turn to "provisional lease." would you turn to page 53, please? It will become apparent why we have jumped to "provisional lease", when we discuss the rights that it confers. If we look at clause 68, in particular at subclause (1), we see pretty much the same things that we have just gone over with respect to an exploration agreement. A provisional lease confers the same rights. However, there is a basic difference between the two, an exploration agreement is to be negotiated from existing rights following passage of the act, whereas the provisional lease is a right that must be granted to the holders of existing rights if they cannot reach agreement through such negotiation.

**The Chairman:** Would you call that provisional lease a first-time document?

**Dr. Crosby:** It is a one-time right.

**The Chairman:** It is a first-time right. This is the first time that that type of thing occurs in the regime.

**Dr. Crosby:** Yes. I believe it is the first time that this type of provision occurs probably within Canadian legislation, generally. It is a means by which a person has an option other than that of a negotiated exploration agreement, should he not be able to reach agreement in negotiating the latter.

**Senator Cook:** He now has some existing rights.

**Dr. Crosby:** He has existing rights, yes.

**Senator Cook:** He has existing rights, but he cannot reach an exploration agreement; so then he can take a provisional lease.

**Dr. Crosby:** Exactly. It is his right to have a provisional lease.

**Senator Barrow:** Dr. Crosby, under subclause (c) he is given the right to initiate negotiations for an exploration agreement.

[Traduction]

semble que vous n'avez pas expliqué toutes les modalités de cette concession. Si j'ai bien compris, il s'agit d'un document qui chacun a le droit de recevoir, s'il ne respecte pas les modalités du nouveau régime. Je me demandais quelles dispositions de la concession en décourageraient l'acceptation.

**M. Crosby:** Monsieur le président, ce serait peut-être une bonne chose de commencer la discussion avec ce point-là. Peut-être pourrions-nous examiner quels sont les droits accordés en vertu d'un accord d'exploration, d'une licence de production et d'une concession provisoire. Nous pourrions alors voir les trois éléments du nouveau régime envisagé, comparés l'un à l'autre, ou existants l'un par rapport à l'autre. Nous pourrions maintenant nous reporter au bill C-48 et commencer par examiner ce que l'on entend par accord d'exploration.

A l'article 9 de la page 5 figurent les droits accordés en vertu d'un accord d'exploration. Comme on peut le voir d'après cette disposition, un accord d'exploration donne le droit de rechercher du pétrole et du gaz dans la région couverte par l'accord, le droit exclusif d'effectuer des forages pour recherche de pétrole ou de gaz, le droit exclusif d'exploiter les terres en vue d'une production pétrolière ou gazière et d'obtenir une licence de production dans cette région.

Nous devrions peut-être passer à la «concession provisoire». Voudriez-vous vous reporter à la page 53 s'il vous plaît? Les raisons pour lesquelles nous avons sauté à la «concession provisoire» deviendront évidentes lorsque nous discuterons des droits qu'elle confère. Si nous examinons l'article 68, en particulier le sous-article (1) nous constatons sensiblement les mêmes choses qu'en ce qui concerne un accord d'exploration. Une concession provisoire confère les mêmes droits. Il y a toutefois une différence fondamentale entre les deux, une concession d'exploration doit être négociée à partir des droits existants à la suite de l'adoption de la loi, alors que la concession provisoire est un droit qui doit être accordé aux détenteurs des droits existants s'ils ne peuvent pas se mettre d'accord.

**Le président:** Appelleriez-vous cette concession provisoire un document nouveau?

**M. Crosby:** C'est un droit unique.

**Le président:** C'est un droit nouveau. C'est la première fois que ce genre de chose se produit dans le cadre du régime.

**M. Crosby:** Oui, je crois que c'est en fait la première fois que ce type de disposition survient probablement dans la législation canadienne. C'est un moyen qui permet à une personne d'avoir une option autre qu'un accord d'exploration négocié si ce dernier ne lui permettait pas d'aboutir à un accord par voie de négociation.

**Le sénateur Cook:** Elle a maintenant des droits existants.

**M. Crosby:** Oui, en effet.

**Le sénateur Cook:** Elle a des droits existants, mais elle ne peut obtenir un accord d'exploration, de sorte qu'elle peut prendre une concession provisoire.

**M. Crosby:** Précisément. Elle a le droit d'avoir une concession provisoire.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Crosby, aux termes du paragraphe (c) elle a le droit de commencer la négociation d'un accord d'exploration.



[Text]

**Dr. Crosby:** Yes. You may recall that we were talking about this the other day. We said that this is a one-time right. Even if he is successful, let us say, in getting an exploration agreement negotiated, but he is not the next time round, he can then take out a provisional lease. He would also have the right to negotiate another exploration agreement after that, that is the right to initiate such negotiations.

**Senator Roblin:** Is that right exclusive?

**Dr. Crosby:** It is exclusive to the holder of existing rights.

**Senator Roblin:** It doesn't say so, does it?

**Senator Barrow:** Under subclause (d) it says "exclusive right."

**Senator Roblin:** I am thinking of subclause (c).

**Dr. Crosby:** Nobody could take out a provisional lease unless he had held lands in the first place, so it is exclusive to the party holding the lands.

**Senator Roblin:** I see.

**Dr. Crosby:** So if he cannot reach agreement on an exploration agreement, then he has the right to take a provisional lease, and even upon the termination of that provisional lease, he would still have the right to initiate negotiations for an exploration agreement after that. It is a one-time option. It is a "once" option.

**Senator Barrow:** Dr. Crosby, how long does that right endure? For what period of time?

**Dr. Crosby:** For five years, sir. The term is given in clause 69(3) on page 54, where it says that the "term of a provisional lease is five years commencing on its effective date."

If you then follow down the page to subclause 71(1), you find that there is something that goes with the provisional lease that does not go with the exploration agreement—namely, an annual rental. The annual rental under the provisional lease would be \$30 per hectare—which is approximately \$12 an acre, since there are about 2½ acres to a hectare—or "such other amount per hectare as may be prescribed," under regulations, should such regulations be promulgated.

**Senator Cook:** How many hectares or acres would likely be contained in a provisional lease?

**Dr. Crosby:** There could be as many acres in a provisional lease as are envisaged for an exploration agreement. A provisional lease is envisaged to have more or less the same sort of role to play as an exploration agreement. We would envisage that a provisional lease could cover anything from less than 500,000 acres to as much as 1½ million acres under some circumstances.

**Senator Balfour:** What is the Crown's position in the provisional lease?

**Dr. Crosby:** The Crown's position in respect of all Canada lands, upon passage of this bill, is that a 25 per cent crown share is reserved unto Her Majesty.

[Traduction]

**M. Crosby:** Oui, vous pouvez vous rappeler que nous en avons parlé l'autre jour. Nous avons dit qu'il s'agissait d'un droit unique. Disons que même si la personne réussit à obtenir un accord d'exploration négocié, mais que ce n'est pas le cas la fois suivante, elle peut alors obtenir une concession provisoire. Elle aurait aussi le droit de négocier un autre accord d'exploration, c'est-à-dire d'entreprendre des négociations.

**Le sénateur Roblin:** Ce droit est-il exclusif?

**M. Crosby:** Il est exclusif pour le détenteur des droits existants.

**Le sénateur Roblin:** Le bill ne le précise pas, n'est-ce pas?

**Le sénateur Barrow:** L'alinéa d) dit «droit exclusif».

**Le sénateur Roblin:** Je pensais à l'alinéa c).

**M. Crosby:** Personne ne pourrait avoir une concession provisoire à moins d'avoir eu les terres au point de départ; ainsi, ce type de concession n'est offert qu'à la partie qui possède les terres.

**Le sénateur Roblin:** Je vois.

**M. Crosby:** Donc, s'il ne peut pas conclure une entente sur un accord d'exploration, il a le droit d'avoir une concession provisoire, et même si cette concession venait à échoir, il aurait toujours le droit d'entreprendre des négociations pour un accord d'exploration. Mais c'est une option qui n'intervient qu'une fois.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Crosby, combien de temps ce droit dure-t-il? Quelle période de temps?

**M. Crosby:** Cinq ans, monsieur le sénateur. On en parle au paragraphe 69(3) à la page 54, quand on dit que la «concession provisoire est d'une durée de cinq ans à compter de sa date d'entrée en vigueur».

Si vous allez un peu plus loin dans le bas de la page au paragraphe 1 de l'article 71, vous constatez que ce qui s'applique à une concession provisoire—ne s'applique pas à l'accord d'exploration—c'est-à-dire une redevance annuelle. La redevance annuelle d'une concession provisoire serait de \$30 l'hectare—ce qui représente environ \$12 l'acre, puisqu'il y a environ 2½ acres par hectare—ou «un montant par hectare prescrit» aux termes du règlement, si le règlement est promulgué.

**Le sénateur Cook:** Combien d'hectares ou d'acres pourraient compter une concession provisoire?

**M. Crosby:** Il y aurait autant d'acres dans une concession provisoire que l'on songe à en insérer dans un accord d'exploration. Une concession provisoire jouerait à peu près le même rôle qu'un accord d'exploration. On pourrait dire qu'une concession provisoire pourrait compter de 500,000 à 1½ million d'acres dans certaines circonstances.

**Le sénateur Balfour:** Quelle est la position de la Couronne lorsqu'il y a une concession provisoire?

**M. Crosby:** La position de la Couronne en ce qui a trait aux terres du Canada, à l'adoption du présent projet de loi, est que 25 p. 100 d'une part de la Couronne est réservée à Sa Majesté.

[Text]

**Senator Balfour:** Is the lease rental prorated to reflect the less-than-entire interest held by the provisional lessee?

**Dr. Crosby:** There is no dispensation for that under the bill.

**Senator Balfour:** So he pays \$30 per hectare despite the fact that his working interest is less than entire.

**Dr. Crosby:** I believe the interpretation would be that \$30 per hectare would be shared as between working-interest partners in the lands. Of course, the crown share is only a working interest after having been converted to that by the crown corporation to whom it has been transferred for exercise, which can be done at any time voluntarily. As I believe we pointed out before, such conversion must be done prior to such time as the minister approves a production system for the relevant lands.

**Senator Balfour:** So at some point in time the Crown becomes a working interest owner; or can the Crown itself surrender and opt not to be a working interest owner?

**Dr. Crosby:** I am not quite sure, Mr. Chairman, that I can visualize the circumstances involved here.

**Senator Balfour:** Let me put it another way. As a practical matter, the Crown will ultimately become a working interest owner. Is that correct?

**Dr. Crosby:** The Crown may become a working interest owner or the minister may, in a particular instance, choose not to transfer the crown share to any designated crown corporation, in which case it would be put up for public tender. That could happen. There are several other ways in which the crown share could find its way into the private sector. That would be one.

**Senator Cook:** Still dealing with provisional lease, the term is five years and the rent for, say, a 500,000-acre parcel would be \$6 million a year, with a 25 per cent free option up to what? Up to production?

**Dr. Crosby:** The crown share has to be converted to a working interest prior to approval of a production system for the relevant lands, or disposed of by public tender. That would occur considerably before the day of production. It could occur, as a matter of fact, some four or five years before production was actually attained, depending upon the location of the oil or gas deposit. If it were an offshore deposit, for example, and there were difficult offshore operating conditions, it could be a matter of some years before production could be attained, even after approval of the production system.

It would take that long to do the engineering studies, to build the equipment, to emplace such equipment and to bring the necessary storage and transportation facilities into existence.

**Senator Cook:** What other terms and conditions, doctor, would apply to a provisional lease?

[Traduction]

**Le sénateur Balfour:** La redevance annuelle de la concession est-elle établie au prorata pour illustrer l'intérêt quasi-entier que possède le détenteur de la concession?

**M. Crosby:** Dans le projet de loi, il n'y a pas de dispense à ce sujet.

**Le sénateur Balfour:** Il paie donc \$30 l'hectare en dépit du fait que son intérêt actif ne porte pas sur toute la terre.

**M. Crosby:** Je crois que l'interprétation serait que les \$30 l'hectare seraient partagés entre les partenaires d'intérêts actifs d'un secteur. Naturellement, la part de la Couronne n'est que l'intérêt actif après avoir été ainsi converti par la société de la Couronne à laquelle il a été transféré volontairement, transfert qui peut être effectué à tout moment. Comme je l'ai dit plus tôt, cette conversion doit être effectuée avant que le Ministre approuve le système de production des terres concernées.

**Le sénateur Balfour:** Donc, à un certain point, la Couronne devient propriétaire de l'intérêt actif; est-ce qu'il est possible que la Couronne elle-même abandonne et choisisse une terre et devienne propriétaire actif?

**M. Crosby:** Je ne suis pas certain, Monsieur le président, de bien saisir la situation.

**Le sénateur Balfour:** Laissez-moi m'exprimer d'une autre façon. D'une façon pratique, la Couronne deviendra un jour le propriétaire d'un intérêt actif. Est-ce exact?

**M. Crosby:** La Couronne peut devenir le propriétaire d'un intérêt actif ou peut-être même le Ministre pourrait le devenir, dans un cas particulier et choisir de ne pas transférer la part de la Couronne à la Société de la Couronne désignée, et dans ce cas, on l'offrirait au public. Cela pourrait se produire. Il y a plusieurs façons de transférer la part de la Couronne au secteur privé. Cela pourrait être un exemple.

**Le sénateur Cook:** Mais pour en revenir à la concession provisoire, la durée est de cinq ans et la redevance pour un lot de 500,000 acres par exemple, serait \$6 millions par année, avec une option libre de 25p. 100 jusqu'à quand? Jusqu'à la production?

**M. Crosby:** La part de la Couronne doit être convertie en un intérêt actif avant l'approbation du système de production pour les terres concernées ou faire l'objet d'un appel d'offres. Cela devrait se produire bien avant la première journée de production. De fait, cela se produirait quatre ou cinq ans avant que l'on passe à la production selon l'emplacement du gisement pétrolier ou gazier. S'il s'agit de gisements au large des côtes, par exemple, s'il y avait des conditions d'exploitation relativement difficiles à cet endroit, il faudrait compter quelques années avant que l'on puisse passer à la production, même avant que le système de production n'ait été approuvé.

Il faudrait un bon nombre d'années pour effectuer les études d'ingénierie, de construire et mettre en place l'équipement et fournir toutes les installations de transport et d'entreposage nécessaires.

**Le sénateur Cook:** Quelles autres modalités, monsieur, s'appliqueraient à la concession provisoire?



[Text]

**Dr. Crosby:** The conditions are outlined in the bill. Since it is a new type of right, it is defined pretty carefully in the bill.

**Senator Cook:** I am merely trying to determine the attractiveness of a provisional lease if one cannot get an exploration agreement.

**Dr. Crosby:** It is fair to say that the rental on a provisional lease is designed so that, regardless of the region concerned, it would be just as much in the interest of a holder to drill a well as not to drill a well and simply pay the rental. One would probably make in the same order of expenditures one way as the other.

**Senator Cook:** Are there any other terms and conditions in a provisional lease which do not exist in the existing oil and gas lease or exploration agreements?

**Dr. Crosby:** There is a condition which we might mention. Its correlative could be said to exist under an exploration agreement, but perhaps in a slightly different form. For example, on page 55 subclause 72(1) indicates that the minister may at any time after one year from the effective date of a provisional lease order the drilling of a well or wells on that lease. So, it is subject to drilling orders. If the minister thought it best that the moneys be expended in drilling, he could so order.

**Senator Cook:** Just as a matter of interest, if the minister were to make such an order, what would happen to the rig? Would the rental expenses continue?

**Dr. Crosby:** The rent would be allowed against the expenses of drilling, and I believe that is covered in the immediately preceding subclause.

**Senator Cook:** Yes, it is.

**Mr. Thomas Gillespie, Adviser to the Committee:** Is there any rental obligation under the existing exploration agreement?

**Dr. Crosby:** No, there is not, nor is there intended to be any such requirement under future exploration agreements.

**Senator Cook:** So really a provisional lease is not very attractive.

**Dr. Crosby:** The provisional lease is meant to be a means by which a party can hold his rights for five years, regardless of the outcome of negotiations for an exploration agreement covering existing rights.

**Senator Cook:** But subject to a pretty stiff rental requirement.

**Dr. Crosby:** The rental requirement could be said to be pretty stiff at \$12 per acre.

**Senator Balfour:** However, it is a means of biding time. The holder can always beat his rental expenses by ultimately making exploration expenditures. Or, perhaps, "recovery" would be a better word.

**Dr. Crosby:** That is correct.

[Traduction]

**M. Crosby:** Les modalités sont relativement bien expliquées dans le projet de loi. Puisqu'il s'agit d'un nouveau type de droit, l'explication dans le bill en a été donnée avec soin.

**Le sénateur Cook:** J'essaie simplement de déterminer l'attrait qu'une concession provisoire pourrait avoir, si on ne peut pas obtenir un accord d'exploration.

**M. Crosby:** Il est juste de dire que la redevance d'une concession provisoire est conçue de façon à ce que, indépendamment de la région, il soit tout autant à l'avantage d'un détenteur de forer un puits que de ne pas en forer un et simplement payer la redevance. Il faudrait probablement dépenser le même montant.

**Le sénateur Cook:** Il y a-t-il d'autres modalités dans une concession provisoire qui n'existent pas dans les concessions ou les accords d'exploration gaziers ou pétroliers actuels?

**M. Crosby:** Il y a une modalité dont nous devrions peut-être parler. Toutefois, on pourrait dire qu'elle existe aux termes d'un accord d'exploration, mais peut-être sous une forme un peu différente. Par exemple, à la page 55, le paragraphe 72(1) prévoit que le ministre peut, par arrêté, à l'expiration du délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur d'une concession provisoire, ordonner de procéder au forage d'un ou de plusieurs puits sur les terrains visés par la concession. Ainsi, c'est sous réserve des arrêtés de forage. Si le ministre croyait qu'il était avantageux que l'argent soit utilisé pour le forage, il pourrait ordonner que l'on procède ainsi.

**Le sénateur Cook:** Un point d'intérêt, si le ministre présentait un tel arrêté, qu'est-ce qui arriverait à la plateforme de forage? Est-ce que les frais de redevance continueraient?

**M. Crosby:** La redevance serait déduite des dépenses de forage; je crois qu'on en parle au paragraphe précédent.

**Le sénateur Cook:** C'est exact.

**M. Thomas Gillespie, conseiller auprès du comité:** Est-ce qu'il y a des obligations de redevance aux termes de l'accord actuel d'exploration?

**M. Crosby:** Non. Ce n'est d'ailleurs pas l'intention qu'il y ait des exigences du genre pour les accords d'exploration à venir.

**Le sénateur Cook:** Donc, une concession provisoire n'est pas tellement attrayante.

**M. Crosby:** La concession provisoire est un moyen par lequel une partie peut maintenir ses droits pour cinq ans, indépendamment du résultat des négociations en vue d'un accord d'exploration touchant les droits qu'il possède déjà.

**Le sénateur Cook:** Mais moyennant des redevances relativement élevées.

**M. Crosby:** Assez élevées en effet, à \$12 l'acre.

**Le sénateur Balfour:** C'est toutefois un moyen d'attendre le moment propice. Le titulaire peut toujours amortir ses dépenses en termes de redevances en se lançant finalement dans l'exploration; ou peut-être devrions-nous plutôt parler de «récupération»?

**M. Crosby:** Effectivement.



[Text]

**Mr. Gillespie:** Once one enters into a provisional lease, one is not locked in for five years. Presumably, within that time frame, the holder can negotiate an exploration agreement and get himself out of it, can he not?

**Dr. Crosby:** Yes. The holder of a provisional lease has the right to commence negotiations for an exploration agreement. He also has the right to surrender the lands.

**The Chairman:** I take it that after holding a provisional lease for one year, the minister can make a direction as to drilling, can he not?

**Dr. Crosby:** Yes, sir.

**The Chairman:** And this direction must be carried out by the holder of the provisional lease?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** What is the penalty?

**Dr. Crosby:** There are a number of penalties. Mr. Elcock is a far better authority to discuss those penalties than myself. Perhaps we should leave that until such time as he is before the committee.

**The Chairman:** Yes, we are going to get at Mr. Elcock tomorrow morning.

**Dr. Crosby:** There is a section dealing with offences and prosecution which commences on page 49 with clause 57 and includes clauses 58, 59 and 60. There are a number of penalties, including fines and in some cases imprisonment. In some cases the penalty is the cancellation of rights.

**Senator Godfrey:** If one began drilling in the fifth year of the provisional lease, is one eligible for refund on the previous four years?

**Dr. Crosby:** Yes.

**Senator Godfrey:** So it is just a scheme to postpone the drilling for a few years?

**Dr. Crosby:** It is a way in which a party can be assured that his existing rights will simply not disappear without there being something there to which he can have recourse, namely a provisional lease.

**Senator Barrow:** Dr. Crosby, does the term "Canada lands" include offshore? I suppose it is in the interpretations.

**Dr. Crosby:** The definition for Canada lands is on page 1. It includes the Yukon Territory, the Northwest Territories, Sable Island and those submarine areas not within a province out to the full extent of Canada's jurisdictional rights under international law. Paragraph (b) under the definition of Canada lands follows the text of Article 76 of the draft convention on the Law of the Sea.

**The Chairman:** Perhaps we should go back to provisional leases for a minute. As I see it, in the first year of that lease the holder may or may not drill, as he chooses.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Une société qui obtient une concession provisoire n'est pas liée pour cinq ans. Normalement, le titulaire peut négocier pendant cette période un accord d'exploration afin de ne plus être lié par sa concession provisoire, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Oui. Le titulaire d'une concession provisoire a le droit d'entreprendre la négociation d'un accord d'exploration. Il a aussi le droit d'abandonner ses terres.

**Le président:** Par conséquent, si je comprends bien, le Ministre peut ordonner un forage un an après l'octroi d'une concession provisoire?

**M. Crosby:** Oui, Monsieur.

**Le président:** Et cet ordre doit être exécuté par le titulaire de la concession provisoire?

**M. Crosby:** Oui, Monsieur le président.

**Le président:** A quoi s'expose-t-il s'il ne le fait pas?

**M. Crosby:** Un certain nombre de peines sont prévues. M. Elcock est cependant beaucoup mieux placé que moi pour en discuter; nous devrions peut-être laisser cette question de côté jusqu'à ce qu'il compare devant le Comité.

**Le président:** Oui, nous entendrons M. Elcock demain matin.

**M. Crosby:** Le projet de loi comporte une section portant sur les infractions et les poursuites; elle commence à la page 49, à l'article 57, et comprend aussi les articles 58, 59 et 60. Un certain nombre de peines y sont prévues, y compris des amendes et, dans certains cas, des peines d'emprisonnement. Dans certains cas, la peine prévue est l'annulation des droits.

**Le sénateur Godfrey:** Si l'on commence à forer au cours de la cinquième année de la concession provisoire, peut-on obtenir un remboursement pour les quatre années précédentes?

**M. Crosby:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agit donc seulement d'un moyen de retarder le forage de quelques années?

**M. Crosby:** C'est un moyen grâce auquel les entreprises peuvent s'assurer que leurs droits ne disparaîtront pas tout simplement sans qu'elles aient de recours, c'est-à-dire une concession provisoire.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Crosby, l'expression «terres du Canada» englobe-t-elle les régions situées au large des côtes? Je suppose que cette expression est définie dans la Loi.

**M. Crosby:** La définition de l'expression «terres du Canada» se trouve en page 3. Elle englobe le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, l'île de Sable et les zones sous-marines qui ne relèvent pas de la compétence territoriale d'une province, dans toute la région classée sous juridiction canadienne selon le droit international. L'alinéa b) de la définition de l'expression «terres du Canada» est fondé sur le libellé de l'article 76 de la convention provisoire sur le droit de la mer.

**Le président:** Nous pourrions peut-être revenir un instant à la concession provisoire. A ce que je vois, le titulaire a le droit de décider s'il forera ou non un puits au cours de la première année de cette concession.

[Text]

**Dr. Crosby:** Yes, that is correct.

**The Chairman:** But after one year, the Crown has an overriding authority and can direct that the holder drill. I take it that under that right the Crown can also indicate where and impose conditions?

**Dr. Crosby:** If one reads the provisions in this draft legislation, one finds that the conditions of drilling can be as directed by the minister. This can be interpreted to include consultation on the location of the well as well as the effective subsurface zones that would be tested by the well. This is pretty much what we do right now.

**The Chairman:** But are you saying that the minister may, even in the first year of a provisional lease and even though the holder may intend to drill, dictate the conditions of the drilling?

**Dr. Crosby:** Not in the first year, Mr. Chairman. The clause says that any time after one year the minister may order the drilling of a well.

**The Chairman:** Yes, but I thought that you were referring to some other provisions in this bill under which the minister has a broad power in relation to conditions of drilling.

**Dr. Crosby:** There are other circumstances, as we would see if we worked our way through the 17 items in the hand-out, where the minister may order the drilling of wells. These circumstances are not the ones that we are speaking about under clause 72(1).

**The Chairman:** So, what you are saying is that this provision in clause 72(1) is not as sweeping in favour of the holder as it might appear to be if one confines one's attention to the interpretation of clause 72(1)?

**Dr. Crosby:** Clause 72 contains the only provision which refers to the ordering of drilling of wells on provisional leases.

**The Chairman:** I understand there are other provisions giving the minister authority in connection with drilling programs. Is that a general authority?

**Dr. Crosby:** No, it is not, Mr. Chairman. In one case, for example, it is an authority based upon the declaration of a "significant discovery" and there the minister has much the same drilling authority as you read under 72(1). Where a significant discovery has been declared, the minister may order the drilling of a follow-up well to commence within one year or such other reasonable time after the making of the order.

In the case of a declaration of a "commercial discovery", the minister may order the drilling of wells, but there is no restriction on the number of wells in this case. There is no restriction on the number of wells that he may order to be drilled, nor is there any restriction as to time limits to be given for the commencement of such drilling.

**Senator Roblin:** I should like to know the full extent of the powers to be granted to the minister under this bill to direct people to do things. In what other instances does the minister have power to direct people to do things concerning the drilling

[Traduction]

**M. Crosby:** Oui, exactement.

**Le président:** Mais après un an, la Couronne a tous les pouvoirs et peut ordonner au titulaire de forer un puits. J'imagine qu'en vertu de ce droit, la Couronne peut également indiquer où creuser et selon quelles conditions?

**M. Crosby:** En vertu des dispositions de ce projet de loi, les conditions du forage peuvent être décrétées par le Ministre. Cette clause peut s'interpréter de façon à inclure une consultation sur l'emplacement du puits, ainsi que sur les zones souterraines que ce dernier permettra effectivement d'explorer. C'est à peu près ce qui se fait actuellement.

**Le président:** Vous dites cependant que, même au cours de la première année d'une concession provisoire et même si le titulaire prévoit forer un puits, le Ministre peut dicter les conditions de ce forage?

**M. Crosby:** Pas au cours de la première année, Monsieur le président. La clause prévoit que le Ministre peut ordonner le forage d'un puits en tout temps après la première année.

**Le président:** Oui, mais je pensais que vous faisiez allusion à d'autres dispositions du projet de loi, en vertu desquelles le Ministre a de vastes pouvoirs en ce qui a trait aux conditions de forage.

**M. Crosby:** Il existe d'autres circonstances, comme nous le verrons si nous passions en revue ces dix-sept points du document, où le Ministre peut également ordonner le forage d'un puits. Ces circonstances n'ont rien à voir avec le paragraphe 72(1).

**Le président:** Dès lors, ce que vous voulez dire, c'est que cette disposition prévue au paragraphe 72(1) n'est pas aussi favorable au titulaire qu'elle semble l'être si l'on se limite à l'interprétation du paragraphe 72(1)?

**M. Crosby:** L'article 72 est la seule disposition portant sur les arrêtés de forage de puits sous une concession provisoire.

**Le président:** Si je comprends bien, d'autres dispositions donnent au Ministre certains pouvoirs en ce qui a trait aux programmes de forage. S'agit-il de pouvoirs généraux?

**M. Crosby:** Non, monsieur le président. Dans un cas, par exemple, il s'agit de pouvoirs fondés sur la déclaration d'une «découverte importante»; le Ministre a alors à peu près les mêmes pouvoirs que ceux qui sont énoncés au paragraphe 72(1) en ce qui a trait au forage. Lorsqu'une découverte importante a été déclarée, le Ministre peut ordonner le forage d'un puits supplémentaire; ce forage doit être entrepris au cours de l'année ou dans tout autre délai raisonnable après la prise de l'arrêté ministériel.

Dans le cas de la déclaration d'une «découverte commerciale», le Ministre peut ordonner le forage de puits, mais il n'y a alors aucune restriction quant au nombre de puits. Ni quant au nombre de puits à forer, ni quant au délai accordé pour le commencement du forage.

**Le sénateur Roblin:** J'aimerais savoir exactement dans quelle mesure le Ministre a le pouvoir d'ordonner aux gens de faire certaines choses en vertu de ce projet de loi. Dans quels autres cas le Ministre peut-il donner des ordres au sujet du



[Text]

of wells? I do not know whether you have a convenient digest of these powers, but I should like to see an abstract made so we can see the full impact of what this bill allows the minister to do. Would that be possible?

My next point is that there seems to be no limitation on the minister's power, in some instances, to direct the drilling of wells, and it brings up the question of money. It seems to me that this bill gives the minister very extensive powers to order the expenditure of what might be very large sums of money without any let or hindrance on his judgment. Is that correct, or am I overstating the case?

**Dr. Crosby:** I am not quite sure of the substantive content of the question. I find it difficult to answer "yes" or "no".

**Senator Roblin:** In that instance I should like to lay the basis for my question by asking you to provide us with a list of the ministerial powers under the various conditions and sections. There are permits; provisional leases; exploration agreements; production licences under the new system; declaration of substantial well; produceability; and many other different situations where the minister's powers come into play.

I must confess that, while I have read the bill, I have only a vague idea of what those powers are. It would be extremely helpful if we could have some kind of statement prepared to show what the minister's powers are. I could go on from there to ask some other questions.

**The Chairman:** Is that within the range of your responsibility?

**Dr. Crosby:** I was going to say that this listing of 17 highlights from the bill would, if we went over them, raise exactly these points. I was hoping that we might be able to do that rather than try to make a list of all the various powers that may exist under the act. If I were to fulfil the senator's request, we would probably wind up with a rather bulky document which I am not sure would meet the purpose for which it would be designed. Even if it could be done in such a concise fashion as not to be bulky, it may not meet the purpose because of the different types of circumstances.

**Senator Roblin:** I do not understand these objections because if you come to administer this act you must have precisely this kind of information in front of you. I am sure you had it in front of you when you drafted the bill and, therefore, I do not know why that information cannot be produced.

**Dr. Crosby:** The information is produced in the form of the bill and, if you wish, we can discuss the bill. I am in no way commenting on the request. We could certainly do our best to fulfil the request, but I am not quite sure how to go about it since the bill is just that: the setting forth of a régime which has, throughout, authority of one sort or another to do one thing or another. However, we can do our best to meet the request, but I am not quite sure how to approach it.

[Traduction]

forage de puits? Je ne sais pas si vous avez un résumé simple de ces pouvoirs, mais j'aimerais qu'un sommaire en soit fait afin que nous puissions voir toutes les répercussions des pouvoirs que ce projet de loi accorde au Ministre. Cela serait-il possible?

J'aimerais également souligner qu'il ne semble y avoir aucune restriction aux pouvoirs accordés au Ministre, dans certains cas, en ce qui a trait au forage de puits; ce qui m'amène à la question monétaire. Il me semble que ce projet de loi donne au Ministre des pouvoirs très vastes en ce qui concerne l'affectation de sommes qui pourraient être très importantes, sans que son jugement soit soumis à aucun contrôle. Est-ce exact, ou si j'exagère?

**M. Crosby:** Je ne comprends pas très bien le contenu de votre question. Je trouve difficile de répondre par oui ou non.

**Le sénateur Roblin:** Dans ce cas, j'aimerais asseoir les bases de ma question en vous demandant de nous fournir une liste des pouvoirs accordés au Ministre selon les diverses dispositions du projet de loi. Il y est question des permis, des concessions provisoires, des accords d'exploration, des licences de production selon le nouveau régime, de la déclaration des puits importants, des possibilités de production, et de nombreuses autres situations où les pouvoirs du Ministre entrent en jeu.

Je dois avouer que, même si j'ai lu le projet de loi, je n'ai qu'une vague idée de ces pouvoirs. Il serait extrêmement utile d'avoir un exposé sur le sujet. A partir de là, je pourrais poser certaines autres questions.

**Le président:** Cette tâche est-elle de votre ressort?

**M. Crosby:** J'allais dire que la liste des dix-sept points saillants du projet de loi nous permettrait, si nous le passions en revue, de faire ressortir tous ces points. J'espérais que nous pourrions étudier cette liste plutôt que d'essayer d'énumérer tous les pouvoirs accordés au Ministre en vertu du projet de loi. Si je devais répondre à la demande du Sénateur, nous finirions probablement par avoir un document plutôt volumineux, qui ne répondrait peut-être pas à l'objectif pour lequel il aurait été conçu. Même si ce document pouvait être rédigé de façon concise, il ne serait peut-être pas utile en raison des différentes situations possibles.

**Le sénateur Roblin:** Je ne comprends pas ces objections car si vous en venez à administrer cette loi, il faudra que vous ayez précisément ce genre d'information sous la main. Je suis sûr que vous l'aviez lorsque vous avez rédigé le projet de loi et, par conséquent, je ne sais pas pourquoi cette information ne peut être diffusée.

**M. Crosby:** L'information est diffusée sous la forme du projet de loi dont nous pouvons discuter si vous le voulez. Je ne conteste nullement cette demande. Nous pourrions certainement faire de notre mieux pour répondre à la demande, mais je ne sais pas exactement comment procéder puisque le projet de loi n'est que l'établissement d'un régime qui confère toujours l'autorité, d'un genre ou d'un autre, de faire une chose ou une



[Text]

**Senator Roblin:** My colleagues suggest that you could perhaps have some law student extract the bill. I do not know whether I am asking for something which is unreasonable but I do not think I am. Perhaps the chairman or counsel could direct me.

**Senator Cook:** Why can we not approach it in the manner in which the witness has suggested and then come back to Senator Roblin's question?

**Senator Roblin:** That is fine.

**Dr. Crosby:** I was afraid that you were looking at me as being that law student who would be preparing the extract. I am not a lawyer.

**Senator Roblin:** If it is any help to you, I am not either. I share my secretary with another senator so I thought that you would perhaps have more staff to help you in this endeavour.

**Dr. Crosby:** Not at this point in time, but perhaps that will change in the future.

I would think that Mr. Elcock would be an ideal party upon whom to visit this request since he is general counsel for the department, and I am sure he has resources available to do this. If that is the sort of thing we are talking about, it is a little different from what I had envisaged it might be. I would leave that to Mr. Elcock to comment upon. I would assume, Mr. Elcock, that you could undertake such an extraction?

**Mr. W. P. D. Elcock, General Counsel, Department of Energy, Mines and Resources:** I agree with what Dr. Crosby is saying. The bill is, in itself, a piece of enabling legislation. In many places the bill merely says that the minister has the power to do X, Y and Z. We could do a classification but, to some extent, that may entail just writing out many of the clauses of the bill again in order to point out where the minister has the authority. Since that occurs in almost every second or third clause, we would be re-stating most of the provisions of the bill. It is a piece of enabling legislation that has a fairly wide ministerial discretion.

**The Chairman:** Mr. Elcock, it seems to me that we are spending time unnecessarily. All I have to do is ask Dr. Crosby to look at the bill and determine for me the substantive provisions of the bill which give substantive authority to the minister. Then I could request him to provide me with a list in relation to those subject matters.

**Mr. Elcock:** If that is what the committee would like, I would have no trouble preparing something like that.

**The Chairman:** Are you telling me that that cannot be done?

**Mr. Elcock:** No, I am not saying it cannot be done; I am saying that by the time I have finished that, you will have a list of three-quarters to two-thirds of the clauses of the bill.

**Senator Balfour:** You can surely summarize and paraphrase those provisions. We do not expect something which would

[Traduction]

autre. Toutefois, nous pouvons faire notre possible pour répondre à la demande, mais je ne sais trop comment procéder.

**Le sénateur Roblin:** Mes collègues proposent que vous demandiez à un étudiant en droit de relever les passages voulus du projet de loi. Je ne sais pas si je demande une chose déraisonnable, je ne le crois pas. Le président ou le conseiller juridique pourrait sans doute me le dire.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi ne pourrions-nous pas procéder de la façon conseillée par le témoin et revenir ensuite à la question du sénateur Roblin?

**Le sénateur Roblin:** C'est parfait.

**M. Crosby:** Je craignais que vous ne pensiez que j'étais cet étudiant en droit qui pourrait relever les passages. Je ne suis pas avocat.

**Le sénateur Roblin:** Si cela peut vous soulager, je n'en suis pas un non plus. Je partage ma secrétaire avec un autre sénateur et c'est pourquoi j'ai pensé que vous aviez peut-être plus d'employés pour vous aider dans cette tâche.

**M. Crosby:** Pas à l'heure actuelle, mais peut-être dans l'avenir.

Je croirais que M. Elcock serait la personne idéale à qui présenter cette demande puisqu'il est l'avocat général du Ministère, et je suis sûr qu'il a les moyens de le faire. S'il s'agit du genre de chose dont nous parlons maintenant, c'est quelque peu différent de ce que j'avais à l'esprit. Je m'en remettrai à M. Elcock pour les commentaires. Je présume, monsieur Elcock, que vous pourriez entreprendre ce travail?

**M. W. P. D. Elcock, conseiller général, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Je suis d'accord avec M. Crosby. Le projet de loi est en lui-même une pièce de législation habilitante. En bien des endroits, il dit simplement que le Ministre a le pouvoir de faire X, Y et Z. Nous pourrions apporter des précisions mais, dans une certaine mesure, sans doute y aurait-il lieu de rédiger à nouveau une foule d'articles du projet de loi pour souligner où le Ministre a l'autorité en question. Comme cela se produit presque à tous les deux ou trois articles, nous reformulerions la plupart des dispositions du projet de loi. C'est une pièce de législation habilitante qui offre une assez vaste discrétion ministérielle.

**Le président:** Monsieur Elcock, il me semble que nous perdons du temps inutilement. Je n'ai qu'à demander à M. Crosby de parcourir le projet de loi et de me dire quelles sont les principales dispositions qui confèrent une importante autorité au ministre. Je pourrais ensuite lui demander de me fournir une liste relativement à ces questions.

**M. Elcock:** Si tel est le désir du Comité, je n'aurai aucun problème à effectuer ce genre de travail.

**Le président:** Voulez-vous dire que cela ne peut être fait?

**M. Elcock:** Non, ce n'est pas ce que je dis; je dis que lorsque j'aurai terminé, vous aurez une liste des trois-quarts ou des deux-tiers des articles du projet de loi.

**Le sénateur Balfour:** Vous pouvez sûrement résumer et paraphraser ces dispositions. Nous ne nous attendons pas à

[Text]

have the force of law. What we expect is a concise summary of the provisions of the bill.

**The Chairman:** We can take our own time and dig into the bill. We have an expert at our disposal. We are asking for a contribution from the department, which has been living with the bill for quite a number of years, to assist in determining what rights the minister has in relation to all substantive matters in the bill. It seems to me it is relevant, pertinent and necessary to have this information in order to decide whether those powers are in excess of what is necessary or advisable in the circumstances. Those are all decisions we have to make.

**Dr. Crosby:** What I had in mind seems to be right along these lines. In covering the 17 points in the hand-out, Mr. Chairman, I had in mind mentioning to yourself and the members of the committee what clauses to specifically look at with respect to each of the 17 points, and I could try to answer any questions raised regarding them, in the same fashion as I have done in mentioning the specific clauses with respect to an exploration agreement, production licence, provisional lease, and so forth. If I might give you an example, the first paragraph on page 1 of the hand-out document that was distributed a week ago is written in my own language, which is strictly layman's language. It is not written in legalese and should not be interpreted as being airtight, legal language. It simply states:

All existing permits and leases to be converted to new regime by first anniversary date next following passage of the Act (time allowance of at least six months);

That is just shorthand for saying what we can find in about four different provisions. I was going to tell the members of the committee what those provisions are.

For example, with respect to existing permits, existing special renewal permits and existing exploration agreements—the ones that are already out there—we have to convert those to the new regime in some fashion. If one looked at page 51 of the bill, one would find that clause 63(1) states:

The interest owner of a former permit, former special renewal permit or former exploration agreement shall, on or before the first anniversary date of any such interest following the coming into force of this Act or on or before six months following such coming into force, whichever is the later,

(a) negotiate an exploration agreement with the Minister; or

(b) make application to take a provisional lease.

**Senator Cook:** So, everything comes down to an exploration agreement or a provisional lease?

**Dr. Crosby:** Exactly. That is the idea, because under the new regime, you will recall, there will only be three types of rights, and they are exploration agreements, provisional leases, and production licences. So, all existing rights must come to

[Traduction]

quelque chose qui aurait la force d'une loi. Nous voulons simplement un résumé concis des dispositions du projet de loi.

**Le président:** Nous pourrions nous-mêmes nous plonger dans le projet de loi. Nous avons un expert à notre disposition. Nous demandons la collaboration du Ministère, qui s'est occupé du projet de loi pendant un assez grand nombre d'années, pour nous aider à déterminer les droits du Ministre relativement à toutes les questions de fond du projet de loi. Il me semble qu'il est convenable, pertinent et nécessaire que nous ayons ce renseignement afin de décider si ces pouvoirs excèdent ce qui est nécessaire ou souhaitable dans les circonstances. Voilà toutes les décisions que nous devons prendre.

**M. Crosby:** C'est en somme ce que je comptais faire. En traitant de ces 17 points du document, monsieur le président, je voulais mentionner à vous-même et aux membres du comité les articles auxquels il fallait spécifiquement se reporter en regard de chacun des 17 points de sorte que je pourrais répondre à toute question qu'ils pouvaient susciter tout comme je l'ai fait en mentionnant les articles qui traitaient d'un accord d'exploration, d'une licence de production, de concessions provisoires, etc. Par exemple, le premier paragraphe de la page 1 du document qui a été distribué il y a une semaine est écrit dans ma langue, c'est-à-dire strictement en termes profanes. Il n'est pas écrit en termes juridiques et ne devrait pas être interprété comme un texte étanche, juridique. Il se lit simplement comme suit:

Tous les permis et concessions actuels qui doivent être convertis au nouveau régime avant la première date anniversaire de l'adoption de la Loi (délai d'au moins six mois);

C'est une façon abrégée de dire que nous pouvons trouver dans environ quatre dispositions différentes. J'allais dire aux membres du comité ce que sont ces dispositions.

Par exemple, en ce qui a trait aux permis déjà existants, aux permis de renouvellement spéciaux existants et aux accords d'exploration en vigueur—ceux qui ont déjà été accordés—nous pouvons les convertir au nouveau régime d'une certaine façon. A la page 51 du projet de loi, le paragraphe 63(1) stipule ce qui suit:

Le titulaire d'un ancien permis, d'un ancien permis spécial de renouvellement ou d'un ancien accord d'exploration doit, au plus tard à la date du premier anniversaire de la date d'entrée en vigueur de ses droits qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi ou au plus tard six mois après cette même entrée en vigueur, la dernière de ces dates étant à retenir,

a) soit négocier avec le Ministre un accord d'exploration,

b) soit demander une concession provisoire.

**Le sénateur Cook:** Par conséquent, tout se résume à un accord d'exploration ou à une concession provisoire?

**M. Crosby:** Exactement. C'est l'idée, car en vertu du nouveau régime, si vous vous rappelez il n'y aura que trois types de droits: accords d'exploration, concessions provisoires et licences de production. Ainsi, tous les droits actuels doivent se



## [Text]

either an exploration agreement or provisional lease. A production licence is only issued in respect of a commercial discovery of oil or gas.

**Senator Cook:** So, if a company has an existing oil or gas lease and does not convert it to an exploration agreement or take a provisional lease, that lease will be cancelled out; is that right?

**Dr. Crosby:** Yes, because there is nothing left other than that. In that case, it would become crown reserve and.

If one were to go down to clause 64(1), one will see that that talks about former leases. That means all existing oil and gas leases that are out there. The same situation pertains to those.

So, what we have done is cover all four kinds of existing rights permits, special renewal permits, exploration agreements and oil and gas leases. What we are really saying is that all of those have to be converted within a year following passage of the bill, or so we hope. I say that because there is a lot of work involved.

**Senator Barrow:** Your paragraph 1 covers the clauses found on page 51 and what else?

**Dr. Crosby:** Paragraph 1 refers to four different provisions. I mentioned two of them, clause 63(1) and clause 64(1). The next one I should like to draw your attention to is found on page 53. That is clause 65. You will recall that I said there would be a lot of work involved in converting existing rights over, so we may not be able to do it in only a year. Clause 65 is an escape clause of sorts and states that if it is not the fault of the rights holder that the negotiations could not be consummated within the time allowed under the bill, the minister shall extend the period. There is no discretion there. It says that he shall extend it. So, the conversion to the new regime could take well over a year, and an extension would be the right of the existing rights holder. He could not be just cancelled out in a capricious fashion.

**Senator Cook:** So, the four rights which now exist, existing oil or gas leases, existing permit, existing special renewal permits and the existing exploration agreement all have to be converted into an exploration agreement or a provisional lease. The terms and conditions assumed or imposed on the new rights must be more stringent, strict or onerous than the ones now in existence; is that right?

**Dr. Crosby:** Well, Mr. Chairman, one thing is certain, there will be more orderliness in the new regime. At the present time there are four different types of rights out there and they commonly have different terms and conditions. What we are trying to do is modernize the system and wind up with only two kinds of rights.

**Senator Cook:** You are not only doing that for housekeeping purposes, but you are doing it to protect or enhance the rights of the Canadian people.

## [Traduction]

résumer à un accord d'exploration ou à une concession provisoire. Une licence de production n'est délivrée que pour une découverte commerciale de pétrole ou de gaz.

**Le sénateur Cook:** Donc, si une société a déjà une concession de pétrole ou de gaz naturel et ne la change pas en accord d'exploration ou en concession provisoire, cette concession sera annulée n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Oui, car il ne reste que ces deux catégories là. Dans ce cas, la concession deviendrait une terre réservée à la Couronne.

Si l'on passait maintenant au paragraphe 64(1), on se rendrait compte qu'il traite d'anciennes concessions. Cela signifie toutes les concessions de pétrole et de gaz qui existent déjà. La même chose vaut pour elles.

Nous avons donc englobé les quatre genres de droits existants: permis, permis de renouvellement spéciaux, accords d'exploration et concessions pétrolières et gazières. Nous disons en fait que nous avons espoir qu'ils soient tous convertis dans l'année qui suit l'adoption du projet de loi. Je parle d'espoir car cela comporte beaucoup de travail.

**Le sénateur Barrow:** Votre paragraphe 1 renvoie aux articles de la page 51 et à quels autres articles?

**M. Crosby:** Le paragraphe 1 renvoie à quatre différentes dispositions. J'en ai mentionné deux; les paragraphes 63(1) et 64(1). Celui sur lequel j'aimerais maintenant attirer votre attention se trouve à la page 53. Il s'agit de l'article 65. J'ai dit qu'il faudrait beaucoup de travail pour effectuer la conversion, de sorte qu'on ne sera peut-être pas capable d'y parvenir en un an seulement. L'article 65 est un genre d'échappatoire et stipule que si ce n'est pas par la faute du titulaire de droits que les négociations ne peuvent aboutir dans le temps accordé dans le projet de loi, le Ministre prorogera la période. L'exercice d'un pouvoir discrétionnaires n'est pas prévu. Le texte dit «droit proroger». Ainsi, la conversion au nouveau régime pourrait prendre bien plus de temps et le titulaire des droits existants pourrait demander une prorogation. Son droit ne peut être simplement annulé par caprice.

**Le sénateur Cook:** Ainsi, les quatre droits qui existent maintenant: les concessions pétrolières ou gazières, les permis, les permis de renouvellement spéciaux et l'accord d'exploration, doivent tous être convertis en un accord d'exploration ou une concession provisoire. Les conditions assumées ou imposées sur les nouveaux droits doivent être plus rigoureuses, strictes ou lourdes de conséquences que celles qui existent déjà n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Bien, monsieur le président, une chose est certaine, il y aura beaucoup plus d'ordre dans le nouveau régime. À l'heure actuelle, il y a quatre différents types de droits auxquels s'appliquent habituellement différentes modalités. Nous essayons en fait de moderniser le système pour en arriver à n'avoir que deux types de droits.

**Le sénateur Cook:** Vous le faites, non seulement pour vous faciliter la tâche, mais aussi pour protéger ou accroître les droits des Canadiens.



[Text]

**Dr. Crosby:** Precisely, and that is what we will come to when we talk about items 2, 3, 4, 5, 6 through to 17. Those are the things that help tell why we are doing it. We are just starting by saying what will be done when we talk about item 1.

Before we leave item 1, I might mention—and when I speak about item 1, I am speaking about the colloquial paragraph I have written as paragraph 1—that clause 66 talks about the granting of a provisional lease. So, if one were to look at clauses 63(1), 64(1), 65 and 66, one will have the gist of the changing of the existing rights over to the new regime.

**Senator Cook:** Could you give me those numbers again, please?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I have just finished doing that myself, writing all those numbers down, and rather than the members of the committee having to write these numbers down, I could provide an annotated rendition of these three pages with those numbers in the margins. If I were to do that, members of the committee could refer to them as they wished. For the time being, then, I might suggest that members of the committee need not spend their time writing these numbers down. I will provide a copy as soon as I can.

**The Chairman:** You mentioned clause 63. Clause 63 enumerates a number of rights. The holder has one of two directions in which he can go; he can negotiate an exploration agreement with the minister, and if that falls down, because there might be evaluation differences, then he can make an application for a provisional lease. If he does not do either of those, his head is cut off right at the ankles and the property or the rights are regarded as having been surrendered to the Crown.

**Dr. Crosby:** The subject rights would become crown reserve lands.

**The Chairman:** So, what you really have is a confiscation of those rights in a certain event; is that right?

**Dr. Crosby:** What I am really talking about here are the transitional provisions that enable us to get from one regime to another. It is not a confiscation of rights as much as it is a transition from one type of rights to the other.

**The Chairman:** I was looking at the use of the word "transition". I would think "confiscation" is a better term.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, is there anything in the bill that bears on the point of terms and conditions with respect to the new arrangements? In certain cases, terms and conditions were established with respect to the old arrangements, but I take it that they are really cut off when this bill comes into effect and new negotiations take place with respect to terms and conditions. Am I right about that, or do the terms and conditions under the old scheme flow into the new one in any way?

**Dr. Crosby:** The terms and conditions as such under the old scheme do not flow into the new one. The rights that would be issued under this legislation are considered to be a full replacement of those that existed prior to that. Transition is covered under clause 61 on page 50 entitled "Replacement of Rights."

[Traduction]

**M. Crosby:** C'est précisément ce que visent les articles 2 à 17 inclusivement. C'est ce qui vous explique pourquoi nous le faisons. L'article 1 indique tout simplement ce qui sera fait.

Avant de laisser l'article 1, et je me réfère par là au paragraphe 1 que j'ai rédigé, je tiens à mentionner que l'article 66 traite de l'octroi d'une concession provisoire. Quiconque examinerait les paragraphes 63(1), 64(1), et les articles 65 et 66, comprendrait l'essentiel des changements touchant la conversion au nouveau régime.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous me répéter ces numéros, s'il vous plaît?

**M. Crosby:** Monsieur le président, c'est une besogne que je viens tout juste de terminer moi-même, et plutôt que de demander aux membres du comité de noter ces numéros, je pourrais leur remettre une copie annotée de ces trois pages, avec les numéros en marge. Ils pourraient ainsi s'y référer à leur gré. Je pense qu'ils ne devraient pas prendre la peine de noter ces numéros. Je leur remettrai cette documentation le plus tôt possible.

**Le président:** Vous avez parlé de l'article 63 qui énumère un certain nombre de droits. Le titulaire a deux choix: il peut négocier un accord d'exploration avec le ministre et, s'il échoue, parce qu'il pourrait y avoir des différences d'évaluation, il peut demander une concession provisoire. S'il ne choisit aucune de ces solutions, il ne se ménage aucune porte de sortie, et les terres ou les droits sont réputés être abandonnés à la Couronne.

**M. Crosby:** Les terres deviennent des terres réservées à la Couronne.

**Le président:** Ainsi ces droits peuvent être confisqués. Est-ce exact?

**M. Crosby:** Je parle ici, des dispositions transitoires qui nous permettent de passer d'un régime à un autre. Il ne s'agit pas tant d'une confiscation des droits que d'une transition d'un régime à un autre.

**Le président:** C'est l'utilisation du terme «transition» qui me gêne. «Confiscation» me paraît plus exact.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, le projet de loi contient-il des dispositions qui se rapportent aux modalités touchant les nouveaux accords? Dans certains cas, les modalités ont été établies à l'égard des anciens accords. Dois-je comprendre qu'elles ne s'appliqueront plus lorsque le projet de loi entrera en vigueur, et qu'elles feront l'objet de nouvelles négociations? Ai-je raison ou faut-il plutôt croire que les modalités applicables en vertu de l'ancien régime deviendront celles du nouveau régime?

**M. Crosby:** Les anciennes modalités ne s'appliqueront plus. Les droits qui seraient émis en vertu de la loi proposée remplaceraient complètement ceux qui existaient auparavant. La transition fait l'objet de l'article 61 de la page 50 intitulé «Remplacement des droits».

[Text]

**Senator Cook:** You are going to have an awfully difficult task to assure someone that the terms imposed on one person are not any harsher than the terms imposed on another, are you not? Even with the best will in the world, it is going to be very difficult.

**Dr. Crosby:** We were going to discuss that question somewhat under item 2 since the final terms and conditions of the rights to be granted under this proposed legislation would be those that have been reached as a result of negotiation as between government authorities and interested parties. These would vary, of course, from place to place depending upon the perceived geologic promise of an area, the operating conditions, how tough the climatic conditions were, whether a party could stay in an area for 12 months and operate or only go in for two or three months, and so on. All of those factors and conditions would have to be taken into account. Of course if the two parties reach an agreement, that means that mutually they have agreed that this can be done.

**Senator Cook:** Is it fair to say that many of these factors have already been taken into account under the existing document?

**Dr. Crosby:** As a matter of fact, we have been issuing exploration agreements since the regulations were amended in 1977 much along the lines of what are envisaged to be exploration agreements under this proposed act. Further, wherever those exploration agreements that have been issued thus far contain provisions for the drilling of wells, then, under this proposed act, those parties holding would be offered new exploration agreements for the balance of the term.

**The Chairman:** Is there a particular clause which deals with that?

**Dr. Crosby:** Yes, there is, Mr. Chairman. It is clause 63, subclause (4) on page 51. You will notice what it says is:

Where a former special renewal permit or former exploration agreement contains provisions for the drilling of one or more wells, the Minister shall offer to enter into an exploration agreement—

for the balance of whatever term is outstanding at the time of the proclamation of this act. The operative word there is "shall".

**Senator Balfour:** Were interest owners under the old regime at any point in time placed on notice that their interests would be subject to alteration of a fundamental nature notwithstanding that they might have made significant exploration expenditures under the old regime?

**Dr. Crosby:** On April 15, 1970, when the then ministers of Energy, Mines and Resources and Indian Affairs and Northern Development rescinded land order 1—1961, industry was informed that a new regime was being designed and would ultimately be put into place. So I suppose one could say that that was the initial notice. Since then, in the case of both Bill C-20 and Bill C-48, notices have been sent to industries drawing their attention in each case to the legislation introduced into the house. The date of tabling in the house was December 20, 1977 for Bill C-20.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Il vous sera sûrement très difficile de faire accepter à quelqu'un que les conditions qui lui sont imposées ne sont pas plus rigoureuses que celles imposées à qui que ce soit d'autre, malgré toute la meilleure volonté du monde.

**M. Crosby:** Nous devrions aborder cette question dans le cadre de l'article 2 étant donné que les modalités applicables aux droits qui seront accordés en vertu de la loi proposée auront fait l'objet de négociations entre les autorités gouvernementales et les parties intéressées. Ces modalités varieront, bien entendu, d'une région à l'autre selon les possibilités géologiques perçues, les conditions d'exploitation, la rudesse du climat et la possibilité pour une partie de se livrer à des travaux d'exploration pendant douze mois ou pendant une période de deux à trois mois seulement. Il faudra tenir compte de tous ces facteurs et conditions. Bien entendu, si les deux parties en viennent à un accord, elles se seront entendues sur les modalités.

**Le sénateur Cook:** Est-il juste de dire que bon nombre de ces facteurs ont déjà été pris en considération dans le cas du document actuel?

**M. Crosby:** À vrai dire, on a conclu depuis la modification du Règlement en 1977 des accords d'exploration semblables à ceux envisagés en vertu du présent projet de loi. En outre, si les accords d'exploration qu'en a conclus jusqu'à ce jour contiennent des dispositions relatives au forage de puits alors, en vertu du présent projet de loi les parties intéressées se verraient offrir de nouveaux accords d'exploration pour la poursuite des travaux entrepris.

**Le président:** Y a-t-il un article en particulier qui en parle?

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président. Il s'agit du paragraphe 63(4) à la page 39 que voici:

Lorsqu'un ancien permis spécial de renouvellement ou un ancien accord d'exploration contient l'engagement de forer un ou plusieurs puits, le Ministre doit offrir de conclure avec le titulaire un accord d'exploration.

Pour le reste de la durée de l'accord au moment de la promulgation de la loi. Le mot clé dans ce paragraphe c'est «doit».

**Le sénateur Balfour:** Sous l'ancien régime, les titulaires de droits étaient-ils à un moment donné, avisés que leurs droits pourraient faire l'objet de modifications fondamentales, malgré le fait qu'ils puissent avoir engagé des dépenses d'exploration considérables?

**M. Crosby:** Le 15 avril 1970, lorsque le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et celui des Affaires indiennes et du Nord ont révoqué l'ordonnance 1-1961 en matière de terres, l'industrie a été avisée qu'un nouveau régime était entrain d'être conçu et serait bientôt appliqué. Donc, je suppose, que l'on pourrait dire que c'était là un préavis. Depuis lors, dans le cas des bills C-20 et C-48, des avis ont été envoyés à l'industrie attirant son attention dans chaque cas sur le projet de loi déposé à la Chambre. Le Bill C-20 a été déposé à la Chambre le 20 décembre 1977.



[Text]

**The Chairman:** My concern, Dr. Crosby, in reading clause 63, subclause (4), is that that validates for a period any rights that are described in that subparagraph which are outstanding under the earlier regime, and I would like to know what effect the Crown's carried interest of 25 per cent would have in relation to that. As I understand it, that carried interest is applicable to all crown lands; is that correct?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman, it is applicable to all Canada lands except those that came into production prior to the end of last year.

**The Chairman:** Under clause 63, subclause (4), it talks about exploration agreements when the work may not have reached the stage of production, and then even though the length of that exploration agreement may extend into the new regime for the unexpired portion of the term, does the 25 per cent carried interest affix itself to that property?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the 25 per cent crown share is reserved out of all Canada lands, including former special renewal permits and former exploration agreements.

**Senator Cook:** So this subclause (4) is subject to the clause which gives the 25 per cent?

**Dr. Crosby:** Yes, sir.

**Mr. Gillespie:** Before we leave provisional leases, earlier we talked about a rental of \$12 an acre, and we had talked about that rental being reimbursed if drilling takes place. Where is the authority for that reimbursement in the proposed act?

**Dr. Crosby:** On page 55, clause 71, subclause (3) at the top of the page provides for rental reduction or refund. It states that:

The annual rental under a provisional lease shall be reduced or refunded—

That implies that it may have already been paid and now it is being refunded.

**Senator Barrow:** Number two of your list of items says:

New grants to be made available in usual case by public tender—

What clause does that refer to?

**Dr. Crosby:** That is under clause 11 on page 8 where it is provided that there must be public notice calling for proposals in respect of Canada lands which the minister is going to make available for the issuance of exploration agreements.

**Senator Barrow:** Exploration agreements or provisional leases?

**Dr. Crosby:** We are speaking of exploration agreements. This clause anticipates that the act has been passed and we are now in the process of issuing new rights under the act. The other was to do with the transition of existing rights into the new regime. We are speaking here of the issuance of new rights.

We might refer to the following page, and, in particular, clause 14 where it states that after having held such a call for proposals, the minister may select any proposal for the

[Traduction]

**Le président:** Le fait que le paragraphe 63(4) rende valide, pour une certaine période, tout droit décrit dans ce paragraphe et restant de l'ancien régime, me préoccupe. D'autre part, j'aimerais savoir quelles pourraient être les répercussions des droits reportés de 25 p. 100 de la Couronne par rapport à ça. Si je comprends bien, ces droits reportés s'appliquent à toutes les terres de la Couronne, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** C'est ça, monsieur le président, à toutes les terres du Canada sauf à celles qui ont commencé à produire avant la fin de l'année dernière.

**Le président:** Aux termes du paragraphe 63(1), il s'agit d'accords d'exploration lorsque les travaux peuvent ne pas avoir encore atteint l'étape de la production, et ensuite, même si la durée de cet accord d'exploration peut selon le nouveau régime, recouvrir un délai non expiré, les intérêts reportés de 25 p. 100 s'appliquent-ils à cette propriété?

**M. Crosby:** Monsieur le président, ces 25 p. 100 qui constituent la part de la Couronne proviennent de toutes les terres du Canada, y compris des anciens permis de renouvellement spéciaux et des anciens accords d'exploration.

**Le sénateur Cook:** Ainsi, le paragraphe 4 est assujéti à la disposition qui octroie les 25 p. 100?

**M. Crosby:** Oui, monsieur.

**M. Gillespie:** Avant de passer à un autre sujet, nous avons parlé un peu plus tôt d'une redevance de \$12 par acre et nous avons parlé de remboursement, s'il y avait forage. Où l'autorisation de remboursement figure-t-elle dans ce projet de loi?

**M. Crosby:** A la page 55, le paragraphe 71(3) en haut de la page traite de réduction ou de remboursement de la redevance:

«Il doit y avoir réduction ou remboursement de la redevance fixe annuelle»...

Cela implique que la redevance a peut-être déjà été payée et qu'elle est maintenant remboursée.

**Le sénateur Barrow:** Le numéro deux dans votre liste dit:

Offrir de nouvelles subventions dans les cas habituels, par l'entremise d'une soumission publique...

A quel article cela se réfère-t-il?

**M. Crosby:** A l'article 11, page 8, où il est stipulé qu'il doit y avoir un avis d'appel d'offres concernant les terres du Canada au sujet desquelles le ministre s'apprête à émettre des accords d'exploration.

**Le sénateur Barrow:** Des accords d'exploration ou de concessions provisoires?

**M. Crosby:** Des accords d'exploration. Cet article anticipe l'adoption de la loi et nous émettons maintenant de nouveaux droits en vertu de la loi. L'autre porte sur le transfert des droits actuels dans le nouveau régime. Or nous parlons ici de l'émission de nouveaux droits.

Nous allons peut-être nous référer à la page suivante et notamment à l'article 14 qui stipule qu'après avoir lancé l'appel d'offres en question, le ministre peut choisir toute offre



[Text]

negotiation of an exploration agreement covering the lands involved. That, in effect, is what the clause says.

**Senator Balfour:** Were the terms of all the proposals submitted made public?

**Dr. Crosby:** It is not the intention to make public the terms and conditions of all the proposals tendered in respect to such a call for proposals.

**Senator Balfour:** Even after the event?

**Dr. Crosby:** Even after the event. What would be made public are the terms and conditions that had been reached in respect of an exploration agreement. In fact, all such documents are at present public documents. They are available for the perusal of the public.

**Senator Barrow:** How does this differ from the proposals that were in effect prior to this?

**Dr. Crosby:** I believe the question referred to the conditions under the old regime, or the current regime, as you wish.

**Senator Barrow:** The current one, yes. The one in effect now.

**Dr. Crosby:** The regime that is in effect now is very similar to this. In fact, we have issued a call for proposals with a closing date of November 10 of this year, and it is presently outstanding.

**Senator Barrow:** Had there been no moratorium on the granting of those licences?

**Dr. Crosby:** For a considerable time, during the evolution of this legislation, little in the way of new rights was issued; but we have attempted in the relatively recent past to make lands available for development, and we have made a fair amount available since the amending of the regulations in 1977—that would be in the last three or four years.

**Senator Barrow:** And those lands have been put out to public tender; is that correct?

**Dr. Crosby:** Some of them have, but not all of them. Most of the lands that have been issued have not; they have been issued by direct issuance—much in the same fashion as was the mode for the issuance of rights prior to 1977, when virtually all the lands were issued on a first-come, first-served basis. However, of late we have been trying to follow the procedure as set out in Bill C-48, namely, a public tender system, termed a call for proposals—after which proposals would be selected by the minister for the negotiation of exploration agreements for the lands included in the call for proposals.

Mr. Chairman, we have now covered item 2, in effect, with the clauses referred to in that item 2 being clause 11 and subclause 14(1).

We come now to item 3. As I am sure you have noticed, Mr. Chairman, these items in the hand-out are not listed in the order of organization of the bill. They are listed in the order of logic from the standpoint of putting the legislation into action, so to speak. Item 1 referred to the transition to the new regime; item 2, to new grants to be made available for

[Traduction]

pour la négociation d'un accord d'exploration couvrant les terres concernées. C'est ce que prévoit cet article.

**Le sénateur Balfour:** Les modalités des offres soumises ont-elles été rendues publiques?

**M. Crosby:** Nous n'avons pas l'intention de divulguer les modalités de toutes les soumissions reçues à la suite d'un tel appel d'offres.

**Le sénateur Balfour:** Même après coup?

**M. Crosby:** Même après coup. Ce qui sera rendu public ce sont les conditions qui ont été convenues concernant un accord d'exploration. En fait, tous ces documents sont à l'heure actuelle des documents publics. Le public peut les lire.

**Le sénateur Barrow:** De quelle manière cela diffère-t-il des propositions en vigueur avant cela?

**M. Crosby:** Je crois que la question se rapportait aux conditions établies en vertu de l'ancien régime—ou le régime actuel, comme vous voulez.

**Le sénateur Barrow:** Le régime actuel.

**M. Crosby:** Le régime actuel lui ressemble beaucoup. En fait, nous avons lancé un appel d'offres la date limite est le 10 novembre 1981.

**Le sénateur Barrow:** Il n'y a pas eu de délai concernant l'octroi de ces permis?

**M. Crosby:** Pendant longtemps, c'est-à-dire pendant l'évolution de ce projet de loi, peu de nouveaux droits ont été accordés. Toutefois, nous nous sommes efforcés récemment d'offrir plus de terres à exploiter et nous y avons pas mal réussi depuis la modification du règlement en 1977 c'est-à-dire ces trois ou quatre dernières années.

**Le sénateur Barrow:** Et ces terres ont fait l'objet d'un appel d'offres public n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Certaines d'entre elles, mais pas toutes. Pas la majorité qui a été distribuée par répartition directe, pratiquement de la même manière que celle utilisée pour l'octroi de droits avant 1977, année où pratiquement toutes les terres ont été distribuées selon le principe «premier arrivé, premier servi». Toutefois, dernièrement nous nous sommes efforcés de suivre les procédures exposées dans le bill C-48, à savoir, un système de soumissions publiques, les appels d'offres—après quoi des offres seront sélectionnées par le ministre en vue de la négociation ultérieure d'un accord d'exploration concernant les terres visées dans l'appel d'offres.

Monsieur le président, nous avons maintenant couvert le point N° 2, et les dispositions qui s'y rapportent sont l'article 11 et le paragraphe 14(1).

Nous passons maintenant au point n° 3. Comme vous avez dû le remarquer, monsieur le président, la liste de ces points du document ne respecte pas l'agencement du bill. Ils sont énumérés selon un ordre logique du point de vue de l'application de la loi, pour ainsi dire. Le point n° 1 a trait au transfert de l'ancien au nouveau régime; le point n° 2, à l'octroi éventuel de

[Text]

exploration; item 3, the terms and conditions of those grants—and so on, as we work our way through to the production stage, later on.

Item 3, then, is getting into the subject of the terms and conditions of the new exploration agreements. I believe we have already covered this to some extent when we said earlier that the terms and conditions would be as negotiated between government representatives and interested parties in accordance with geologic promise, operating conditions, desired activity, and other factors.

**Senator Barrow:** To what clause are you referring?

**Dr. Crosby:** I was referring in particular to clause 10(2) on page 7. You will notice that the chapeau, so to speak, of that subclause mentions what we have discussed previously, namely, that the terms and conditions of exploration agreements will involve specified work programs within specified periods. I believe I referred to this before as time-slices with specific work requirements leading to and including the drilling of one or more wells. That is the idea of an exploration agreement, of course, to ultimately end up with the drilling of the lands involved.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, would I be right in thinking that there is an opportunity under clause 10 for the minister to lay down all the terms and conditions which he considers desirable with respect to issuing the permit; and the other party has an opportunity to either refuse or accept it? If that is correct, what is the rationale for what I perceive to be an overriding general power—over and above the special contract that has been negotiated under the new deal—to give the minister the right to order the drilling of wells, or other things, which one would have thought would have been included in the original undertaking? Am I right in thinking that he has this override? That is my first question.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the powers of the minister to order the drilling of wells had been tied, under this legislation, into types of subsequent developments—for example, after finding, upon the drilling of the required wells, a significant discovery; and a significant discovery is defined under the definition section of this bill.

So it really would not apply until that event happened. Only then would that particular power to order drilling come into effect with respect to those relevant lands. Similarly, the power of the minister to order drilling in the case of a commercial discovery would not come into effect until the declaration of a commercial discovery, which would be one step further along the road from a significant discovery; and, of course, upon the declaration of a commercial discovery, as was mentioned the other day, the party who holds those rights has the right—and it is a right—to ask for and get a production licence covering all of the productive area of the commercial discovery.

So these things are triggered by such subsequent developments. We were speaking only of the issuance of the document, the contract for developing those lands. If, during the course of carrying out the work included in the terms and conditions of that contract, something else happens, then that

[Traduction]

nouvelles subventions pour l'exploration et le point n° 3, aux conditions de ces subventions—etc., au fur et à mesure que nous progressons vers l'étape de la production.

Donc le point n° 3 porte sur les conditions des nouveaux accords d'exploration. Je crois que nous en avons déjà parlé lorsque nous avons dit un peu plus tôt que les conditions seraient celles qui ont été négociées entre les représentants du gouvernement et les parties en cause en fonction des perspectives géologiques, des conditions d'exploitation, à l'activité souhaitée, etc.

**Le sénateur Barrow:** A quelle disposition vous réferez-vous?

**M. Crosby:** Au paragraphe 10(2) de la page 7. Vous remarquerez que le chapeau, pour ainsi dire, de ce paragraphe dit que les conditions des accords d'exploration appelleront la réalisation de travaux selon des plans et dans des délais déterminés. J'ai appelé cela auparavant des étapes temporelles assorties d'exigences données au cours desquelles au moins un puits est foré. C'est le principe de l'accord d'exploration.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, ai-je raison de croire que l'article 10 permet au ministre de fixer les conditions qu'il considère souhaitables contenant la délivrance du permis et que l'autre partie en cause peut alors soit le refuser soit l'accepter? Dans l'affirmative, quel est le bien-fondé du pouvoir général préséant—sur le contrat spécial négocié dans le cadre du nouveau régime—consistant à donner au ministre le droit d'ordonner le forage du puits et autres choses, que l'on aurait supposé être inclus dans le contrat d'origine? Ai-je raison de penser qu'il a préséance? C'est ma première question.

**M. Crosby:** Monsieur le président, le pouvoir que possède le ministre d'ordonner le forage de puits avait été rattaché, en vertu de cette loi, à des types de développement ultérieur, comme par exemple, la découverte, lors du forage de puits, d'un puits, d'un important gisement, cette dernière expression figure dans la section définitions de ce bill.

Donc, cela ne s'appliquerait que si cela se produit. Ce n'est qu'à ce moment que peut être exercé le pouvoir particulier d'ordonner le forage des terres en cause. Pareillement, le pouvoir que possède le ministre d'ordonner le forage dans le cas d'une découverte commerciale, ne pourra s'appliquer tant que la découverte commerciale n'aura pas été déclarée, déclaration qui constituera une étape de plus. Bien entendu, lors de la déclaration d'une découverte commerciale, comme on l'a mentionné l'autre jour, la partie titulaire des droits a le droit, et il s'agit bien d'un droit, de demander et d'obtenir un permis de production couvrant toute la zone de production de la découverte commerciale.

Donc, ces éléments dépendent de développements ultérieurs. Nous ne parlions que de la délivrance du document, c'est-à-dire du contrat d'exploitation de ces terres. Si, au cours de l'exécution des travaux prévus dans les conditions du contrat, quelque chose d'autre se produisait, cela pourrait amorcer



[Text]

can start another sequence of events under the provisions of this bill.

**Senator Roblin:** Going further, after production has commenced, the minister can declare what fair values are at the wellhead, can he not; and he can also direct to whom the product will be delivered and sold?

**Dr. Crosby:** There is a ministerial power that we will be coming to later on. It is item 15 on this list.

**Senator Roblin:** I don't want to get ahead of the sequence.

**Dr. Crosby:** It is supposed to be more or less a logical sequence, but it may not be. Item 15 is the one you are referring to.

**Senator Roblin:** I will wait until we get there.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, may I ask a question for clarification? Clause 10(2) deals with what an exploration agreement may require. Then subparagraph (b) says:

the payment of a cash bonus . . .

**Dr. Crosby,** could you clarify what is meant by the term "cash bonus"? I am not clear as to what that embraces.

**Dr. Crosby:** The cash bonus, as referred to here, is a front-end load. It is a sum of cash that is put up at the time of taking out a right. If, for example, a call for proposals were designed so that the only requirement was for the parties who wished to compete for the lands in question to pay a cash bonus, that might possibly be the only requirement for that particular call for proposals; then the highest amount bid would decide the winner of the lands in question.

**Senator McIlraith:** It was the use of the word "bonus" that was troubling me a bit.

**Dr. Crosby:** The use of the word "bonus" in this case, Mr. Chairman, simply refers to the fact that it is paid at the beginning.

**Senator McIlraith:** Thank you.

**Senator Barrow:** What other basis would you use for putting them out to tender?

**Dr. Crosby:** The current call for proposals now before the industry includes a number of variables, one of which is the payment of a cash bonus; but there are others as well, for example, geophysical work, the drilling of wells, and such items as that, that could all form part of the tendered package. The idea is to get the lands explored and to find oil and gas. This cannot be done without a program that leads to the discovery of a drillable prospect, and the drilling of that prospect. A cash bonus is almost incidental to that process. You could say it is secondary in importance, really, in the case of an exploration agreement. The important thing in the case of an exploration agreement is to find oil. That is really what it is designed for.

**Mr. Gillespie:** Is this bonus refundable as work progresses?

[Traduction]

alors une autre série d'événements en vertu des dispositions de ce bill.

**Le sénateur Roblin:** En allant plus loin, une fois que la production a commencé, le ministre peut déclarer le prix équitable à la tête du puits, n'est-ce pas? Et il peut également dire à qui le produit sera livré et vendu?

**M. Crosby:** Il y a un autre pouvoir ministériel auquel nous reviendrons plus tard. Il s'agit du point n° 15 de cette liste.

**Le sénateur Roblin:** Restons-en à ce stade-ci pour le moment.

**M. Crosby:** Cet ordre est censé être plus ou moins logique mais il ne l'est peut-être pas. Ce que vous dites se rapporte au point n° 15.

**Le sénateur Roblin:** J'attendrai donc que nous arrivions au point n° 15.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, puis-je demander une précision? Le paragraphe 10(2) traite des modalités de l'accord d'exploration et l'alinéa b) prévoit que:

«Le versement d'une prime comptant . . .

Monsieur Crosby, pouvez-vous nous dire ce que l'on entend exactement par là? Je ne saisis pas bien ce que cette expression recouvre.

**M. Crosby:** Il s'agit d'une somme en espèces versée au moment où l'on retire un droit. Si, par exemple, l'appel d'offres était conçu de sorte que la seule condition consisterait pour les parties concurrentes en cause à verser une prime en argent comptant, ce serait probablement la seule dans l'appel d'offres en cause. Ensuite, le plus offrant serait celui qui obtiendrait les terres.

**Le sénateur McIlraith:** C'était l'utilisation du mot «prime» qui me chiffonnait.

**M. Crosby:** Eh bien, monsieur le président, dans ce cas-ci cela veut tout simplement dire que cela a été payé au commencement.

**Le sénateur McIlraith:** Merci.

**Le sénateur Barrow:** Quels seraient les autres critères de soumission?

**M. Crosby:** L'appel d'offres actuellement soumise à l'industrie inclut un certain nombre de variables, dont l'une est le versement d'une prime comptant. Toutefois, il y en a d'autres, comme par exemple les travaux géophysiques, le forage de puits, etc., qui constituent autant d'éléments pouvant représenter une seule soumission. Il s'agit de prospecter les terres et de découvrir du gaz et du pétrole. Or, cela ne peut se faire sans programme menant à la découverte d'un gisement forable et à son forage. La prime comptant n'est qu'un élément secondaire par rapport à ce processus. Dans le cadre d'un accord d'exploration. Dans le cas d'un accord d'exploration, l'important est de trouver du pétrole. C'est en fait à quoi vise l'accord.

**M. Gillespie:** Cette prime est-elle remboursable au fur et à mesure que les travaux progressent?



[Text]

**Dr. Crosby:** The cash bonus Mr. Chairman, is paid just as a cash amount would be paid for any item.

**The Chairman:** It is part of the price for the right?

**Dr. Crosby:** It is part of the price for the right.

**Senator Balfour:** It is terminology that is peculiar to oil and gas leasing. They call it a cash bonus. A synonym would be, "initial consideration", which is often used also.

**Dr. Crosby:** Exactly.

**Senator Roblin:** Clause 10(2)(d) says:

(d) equity participation by government and Canadians, including any aboriginal peoples of Canada . . .

Is anything in particular envisaged by that? Does the equity participation by government mean anything over and above the 25 percent back-in interest they have? And how do the aboriginals get in if they have no cash? That would have to be a carried interest of some sort. Is that thrown in for good measure, or have you got a structure in mind in respect of that?

**Dr. Crosby:** Well, Mr. Chairman, a very good example of equity participation by government is, of course, the crown share, in a sense. With regard to equity participation by Canadians, one could envisage, under this terminology, the Canadian content of the companies involved, and whether or not they have a particular Canadian ownership rate.

**Senator Roblin:** Restricted issue of shares, for example—restricted, that is, to Canadians.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I was referring to the degree to which Canadians might beneficially own the company.

**The Chairman:** Senator Roblin, I think you have hit on a pretty good point on the matter of interpretation of this clause 10. I am bothered about it, because I look at the language that precedes what you have read, and it says, talking about the exploration agreements:

...and may provide for any other relevant matter, including . . .

Then you go down to (d), which says:

(d) equity participation by government and Canadians, including any aboriginal peoples of Canada who may be affected by the exploration agreement.

Now, that is as broad as anything could possibly be. Do we have any guidelines? I mean, what is the test of relevancy, for instance? It says: "any other relevant matter". Relevant, for example, to what?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, we are speaking here of a competitive process in respect of which parties submit sealed tenders to the government resource management authorities. I suppose "relevancy" here could mean the relevance of one tender to another, rather than to an absolute guideline. We are

[Traduction]

**M. Crosby:** Monsieur le président, la prime en espèces est payée comme ce serait le cas d'un montant en espèces pour n'importe quel article.

**Le président:** Fait-elle partie du prix pour le droit?

**M. Crosby:** C'est exact.

**Le sénateur Balfour:** Il s'agit d'une terminologie qui est particulière aux concessions pétrolières et gazières. Ils l'appellent une prime en espèces. Le synonyme «versement initial» est également souvent utilisé.

**M. Crosby:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** L'alinéa 10(2)d) précise que:

d) La participation du gouvernement et des Canadiens pour capital-actions, y compris les peuples autochtones du Canada . . .

Cela implique-t-il quelque chose de particulier? La participation du gouvernement au capital-actions correspond-elle à plus de 25 p. 100 de la participation? Et comment les autochtones participent-ils s'ils n'ont pas de fonds? Cela devrait être un genre de report d'intérêt. Cet apport est-il effectué pour faire bonne mesure ou avez-vous une structure à l'esprit à ce sujet?

**M. Crosby:** Monsieur le président, dans un sens, un très bon exemple de participation du gouvernement est bien entendu constitué par la part de la Couronne. En ce qui concerne la participation des Canadiens, on pourrait envisager dans le cadre de cette terminologie, la participation canadienne des compagnies concernées, et si elles comportent ou non un taux particulier de participation canadienne.

**Le sénateur Roblin:** Les émissions limitées d'actions par exemple, c'est-à-dire limitées aux Canadiens.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je faisais allusion au degré selon lequel les Canadiens peuvent posséder la société en fiducie.

**Le président:** Sénateur Roblin, je pense que vous avez soulevé une très bonne question en ce qui concerne l'interprétation de cet article 10. Il me préoccupe parce que lorsque j'examine le libellé qui précède ce que vous avez lu, il précise au sujet des contrats d'exploration:

...celui-ci peut en outre prévoir toute autre question pertinente, notamment . . .

Vous passez ensuite à l'alinéa (d) qui précise:

(d) la participation du gouvernement et des Canadiens, au capital-actions y compris les peuples autochtones du Canada qui peuvent être touchés par l'accord d'exploration.

Cela est vague au possible. Avons-nous des directives? Je veux dire, quel est le critère de pertinence par exemple? Il est dit: «toute autre question pertinente». Pertinente à quoi par exemple?

**M. Crosby:** Monsieur le président, nous parlons ici d'un processus de concurrence où les parties remettent des soumissions scellées aux autorités gouvernementales chargées de la gestion des ressources. Je suppose qu'ici «pertinent» signifie la pertinence d'une soumission par rapport à une autre plutôt

[Text]

speaking about a public tender process where a number of proposals are being put forward by different parties, and some may or may not have certain items in them. In selecting those that would ultimately give rise to a negotiated exploration agreement, a weighing would have to be made of all the items that parties have placed within their sealed tenders.

**The Chairman:** This is an area in which the government has freedom of selection.

**Dr. Crosby:** There are a number of things that people can include as an item within their tenders.

**The Chairman:** I am not talking about the tender that a man or a corporation might make, or present. I am talking about when the government gets a number of tenders, and then it has authority, under this bill, to add relevant matters.

**Dr. Crosby:** It is quite possible that none of the tenders, when they are opened and ranked, would be completely suitable to the government. We are talking about negotiated exploration agreements. The term "agreement" does mean that the two parties are in agreement. Two parties sign it—government on one side and industry on the other. So it is possible that none of the tenders might be quite what the government had in mind, and it might be suggested to those making the better proposals that have been put forward, that if possibly one factor were weighed a little more strongly one way, or if another were included, then that would be a more acceptable package of items to be included as the terms and conditions of an exploration agreement.

**Senator Balfour:** Does that necessarily involve a re-tendering process?

**Dr. Crosby:** No, Mr. Chairman. The provisions here give the minister the authority to enter into negotiations with the parties who have made the tenders. For example, I should refer to page 9. Once again I could refer to clause 14, and we could refer in particular to subclause (2) where it says:

... the Minister may take into account any factors he considers appropriate ... but is not required to select any proposal submitted.

**Senator Balfour:** In other words, the best, or any, tender, is not necessarily accepted, but in the scenario you just described, would that mean that if four companies made different tenders the minister would open them and go through them, and then invite one, or possibly two, of the tenderers to come into his office and modify the terms of the tender, thus denying the other parties who tendered any opportunity to compete?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, we have yet to go through this sort of procedure to its conclusion.

**The Chairman:** You are referring still to clause 14?

**Dr. Crosby:** Yes, sir. I believe we are still referring to 14.

[Traduction]

qu'une directive absolue. Nous parlons du processus de soumissions publiques dans lequel un certain nombre de propositions sont mises de l'avant par des parties différentes et peuvent ou non comporter certains articles. Dans le choix de ces derniers, qui donnera lieu en dernier ressort à un accord d'exploration négocié, on doit procéder à une pondération de tous les articles que les parties ont fait figurer dans leurs soumissions scellées.

**Le président:** Il s'agit là d'un domaine où le gouvernement a le droit de choisir.

**M. Crosby:** Il existe certaines choses qu'on peut insérer comme article dans les soumissions.

**Le président:** Je ne parle pas d'une soumission pouvant être faite ou présentée par une société. Je veux dire que lorsque le gouvernement reçoit un certain nombre de soumissions, il a le droit, en vertu du présent bill, d'ajouter des questions pertinentes.

**M. Crosby:** Il est très possible, en ouvrant et en classant les soumissions, qu'on s'aperçoive qu'aucune ne convient parfaitement au gouvernement. Nous sommes en train de parler des accords d'exploration négociés. Le terme «accord» ne signifie pas que les deux parties sont d'accord. Deux parties apposent leur signature—le gouvernement d'une part et l'industrie de l'autre. Il est donc possible qu'aucune des soumissions ne représente exactement ce que le gouvernement avait à l'esprit. On peut donner à entendre aux auteurs des meilleures propositions que si on accordait davantage d'importance à un facteur d'une part, ou si on en incluait un autre d'autre part, cela constituerait un ensemble d'articles plus acceptables dans les modalités de l'accord d'exploration.

**Le sénateur Balfour:** Cela implique-t-il nécessairement un nouveau processus de soumission?

**M. Crosby:** Non, monsieur le président. Les présentes dispositions donnent au ministre l'autorisation de négocier avec les parties qui ont fait des soumissions. Par exemple, je dois me reporter à la page 9. Je pourrais citer de nouveau l'article 14 et nous pourrions nous reporter en particulier au paragraphe (2) de cet article qui précise:

... le ministre peut tenir compte de tout facteur pertinent ... il n'est cependant tenu d'accepter aucune des offres soumises.

**Le sénateur Balfour:** En d'autres termes, la meilleure soumission, ou n'importe laquelle, n'est pas nécessairement acceptée. Toutefois, dans le scénario que vous venez de décrire, cela signifierait-il que si quatre sociétés ont présenté des soumissions différentes, le ministre les ouvrirait et, après les avoir parcourues, inviterait un et éventuellement deux, des soumissionnaires à venir dans son bureau et à modifier les modalités de la soumission ce qui éliminerait toute possibilité de concurrence pour les autres soumissionnaires?

**M. Crosby:** Monsieur le président, nous devons observer ce genre de procédure jusqu'à la fin.

**Le président:** Vous faites toujours allusion à l'article 14?

**M. Crosby:** Oui, monsieur, je crois que nous faisons toujours allusion à l'article 14.



[Text]

Let me answer, or try to answer, in this fashion. We have yet to conclude such a call for proposals in its entirety, but I would imagine the procedures to be followed are not unlike those followed in, let us say, the United Kingdom or some other countries of the world, where a tender is proposed, and because it does include a variety of factors, it could be considered worthwhile to invite the party in to give a presentation, based on that tender, as to just what is meant and just what is involved.

**The Chairman:** Yes, it may end up that no tender is accepted.

**Dr. Crosby:** That is correct, sir.

**The Chairman:** The protection to the person applying or tendering would be that he can always run for cover and take a provisional lease.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, we are speaking of the issuance of new rights after the act is passed. Provisional leases are transitional provisions whereby one gets from existing rights to the new regime. You will recall that we will be trying to convert over 300 million acres of existing rights.

**The Chairman:** Do you think there is a notation on the application of the right to apply for a provisional lease? We will get the answer from Mr. Elcock tomorrow. Perhaps he will make a note of that.

**Senator Barrow:** Under those sections, only the previous holders of rights can apply for a provisional lease. There are no more provisional leases available for any new tenders that are put out.

**Dr. Crosby:** That is right. Mr. Chairman, a provisional lease is only available to those having existing rights.

**Senator Cook:** Those who now have existing rights.

**Dr. Crosby:** Rights that are outstanding as at the time the act is proclaimed.

**Senator Godfrey:** When tenders are ordinarily given for government contracts such as highway contracts, there are various provisions so as to ensure that there is no hanky-panky going on. For example, tenders are opened in public. In this case it is completely in the hands of the government officials and is dependent upon their integrity, is it not? There is no way that you can really protect people because there is no much latitude within this system. Would that be a correct statement?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, tenders, of course, would be forwarded in sealed envelopes. There is no doubt that these would be opened at a public meeting that could be attended by anybody.

**Senator Godfrey:** I thought you said that the conditions of the tenders would not be made public, except for the one tender that is accepted?

**Dr. Crosby:** That is quite correct, Mr. Chairman.

[Traduction]

Permettez-moi de répondre, ou d'essayer, de la façon suivante. Nous devons régler ces propositions en totalité mais j'imagine que les procédures à suivre ne sont pas différentes de celles suivies, disons au Royaume-Uni ou dans d'autres pays. Lorsqu'une soumission est proposée, étant donné qu'elle comprend divers facteurs, on peut considérer opportun d'inviter une partie à préciser, à partir de cette soumission, ce qu'on veut dire ou ce qui est compris.

**Le président:** Oui, il se peut qu'on n'accepte aucune soumission.

**M. Crosby:** C'est exact, monsieur.

**Le président:** La protection pour la personne qui fait la demande ou la soumission, réside dans le fait qu'elle peut toujours se dégager et prendre une concession provisoire.

**M. Crosby:** Monsieur le président, nous sommes en train de parler de la délivrance de nouveaux droits après adoption de la loi. Les concessions provisoires sont des dispositions transitaires au moyen desquelles on passe des droits existants au nouveau régime. Vous vous souviendrez que nous essayions de changer plus de 300 millions d'acres en égard des quels existent des droits.

**Le président:** Pensez-vous qu'il existe une notation sur l'application du droit de demande d'une concession provisoire? Nous aurons la réponse de M. Elcock demain. Peut-être formulera-t-il une observation à ce sujet.

**Le sénateur Barrow:** En vertu de ces articles, seuls les précédents titulaires de droits peuvent demander une concession provisoire. Il n'y a pas de concessions provisoires disponibles pour les nouvelles soumissions présentées.

**M. Crosby:** C'est exact. Monsieur le président, une concession provisoire n'est disponible que pour ceux qui possèdent des droits existants.

**Le sénateur Cook:** Ceux qui possèdent des droits existants.

**M. Crosby:** Des droits existants à l'époque où la loi a été promulguée.

**Le sénateur Godfrey:** Au moment du dépôt de soumissions pour des contrats du gouvernement, tels que ceux pour les routes, il existe diverses dispositions pour s'assurer qu'il n'y a pas de tour de passe-passe. Par exemple, les soumissions sont ouvertes en public. Dans le cas qui nous occupe, l'affaire est entièrement entre les mains des fonctionnaires du gouvernement et dépend de leur intégrité, n'est-ce pas? Par suite de la grande latitude que comporte le système, il n'y a pas moyen de vraiment protéger les gens. Est-ce exact?

**M. Crosby:** Monsieur le président, les soumissions sont, bien entendu expédiées dans des enveloppes cachetées. Il ne fait pas de doute que ces dernières sont ouvertes au cours d'une réunion publique à laquelle quiconque peut assister.

**Le sénateur Godfrey:** Je pensais que vous aviez dit que les conditions des soumissions ne seraient pas rendues publiques, à l'exception de la seule soumission qui est acceptée?

**M. Crosby:** C'est parfaitement exact, monsieur le président.



[Text]

**Senator Godfrey:** What is the point of having anyone attend the meeting at which they would be opened? I don't follow.

**Dr. Crosby:** There would certainly not be any hanky-panky at the meeting if the tenders were opened in full view of those who wish to attend. However, it would not be felt desirable to make the conditions of each tender public at that time. In fact, that has not been done for years. We have not been making public the bids of unsuccessful parties, and part of the reason for this has been at the request of those who do tender on parcels of land. They find it a bit embarrassing, at times, to have made public the amount of money, or whatever they have bid, that they left on the table, so to speak. Sometimes there is a wide disparity between bids, and there are also those who may, at a particular sale, have bid far lower than the norm.

**Senator Balfour:** The only one embarrassed is the one whose tender is accepted.

**Dr. Crosby:** It is a source of embarrassment to those who submit the tenders.

**Senator Charbonneau:** It is done in other departments, though, is it not?

**Senator Lafond:** The term "bid" is much better for that operation than the term "tender".

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, one could refer to it as a bid rather than as a tender. I think the terminology is purely optional.

**Senator Godfrey:** The man with the worst bid might be prepared to negotiate up a better deal than the man with the best bid, isn't that so?

**Dr. Crosby:** If we were to do that, Mr. Chairman, there would hardly be any point in having a public tender process.

**Senator Godfrey:** I am simply thinking about suspicions people might have with regard to whether certain preferences would be given. The fact is that the integrity of the government officials must be relied upon. I am not suggesting that's not a good thing to rely on.

**Senator Balfour:** You would make public the successful bidder?

**Dr. Crosby:** Yes, sir. As a matter of fact, the successful bid would be embodied in the terms and conditions of the exploration agreement, which is a public document.

**Senator Godfrey:** You are speaking of the original terms bid.

**Dr. Crosby:** No, the final terms and conditions.

**The Chairman:** Yes, Senator Buckwold?

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I wish to refer to clause 10(d) dealing with the equity participation including any aboriginal peoples of Canada who may be affected by the exploration agreement. How do you envisage the aboriginal people will be cut into the equity participation? Will they have to pay for it? Considering that most of them would not have any money at that point, would it come in if they did find some product, some oil or gas? How far afield would you consider

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi n'importe qui assisterait à la réunion au cours de laquelle les soumissions sont ouvertes? Je ne saisis pas très bien.

**M. Crosby:** Il n'y aurait certainement pas de tour de passe-passe à la réunion si les soumissions étaient ouvertes en présence de ceux qui désirent y assister. Toutefois, il n'est pas jugé souhaitable de rendre les conditions de chaque soumission publiques à ce moment. En fait, cela n'a pas été fait depuis des années. Nous n'avons pas rendu publiques les offres rejetées et cela est partiellement dû à la demande de ceux qui soumissionnent des parcelles de terre. Ils trouvent parfois un peu embarrassant de rendre publiques les sommes qu'ils offrent. Il y a parfois une grande disparité entre les offres et, à une vente donnée, certains ont fait des offres beaucoup plus faibles que la moyenne.

**Le sénateur Balfour:** Le seul à être embarrassé est celui dont l'Offre est acceptée.

**M. Crosby:** C'est une source d'embarras pour ceux qui présentent les offres.

**Le sénateur Charbonneau:** Cela se fait cependant dans d'autres ministères, n'est-ce pas?

**Le sénateur Lafond:** Le terme «offre» est bien meilleur pour cette opération que le terme «soumission».

**M. Crosby:** Monsieur le président, on pourrait y faire allusion comme une offre plutôt qu'une soumission. Je pense que la terminologie est purement facultative.

**Le sénateur Godfrey:** L'individu avec l'offre la plus mauvaise peut être prêt à négocier une meilleure affaire que celui avec la meilleure offre, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** S'il devait en être ainsi, monsieur le président, il ne serait guère opportun d'avoir une soumission publique.

**Le sénateur Godfrey:** Je songe simplement aux suspicions que certaines personnes pourraient entretenir quant à savoir si on accorde certaines préférences. Le fait est qu'on doit compter sur l'intégrité des fonctionnaires du gouvernement. Je ne laisse pas entendre qu'ils n'en sont pas dignes.

**Le sénateur Balfour:** Vous rendriez public le nom de l'adjudicataire du contrat?

**M. Crosby:** Oui, monsieur. Le nom du moins disant serait incorporé aux modalités de l'accord d'exploration qui est un document public.

**Le sénateur Godfrey:** Vous parlez des conditions initiales de l'offre.

**M. Crosby:** Non, seulement des modalités et des conditions finales.

**Le président:** Oui, sénateur Buckwold?

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, je voudrais me référer à l'alinéa 10d) qui traite de la participation des Canadiens au capital-actions, y compris les autochtones touchés par l'accord d'exploration. Comment envisagez-vous de faire participer ces derniers au capital-actions? Devront-ils payer? Étant donné que la plupart d'entre eux n'auront pas d'argent à ce moment là, en verseront-ils s'ils découvrent du pétrole ou du gaz? Jusqu'à quelle distance, pensez-vous que les

*[Text]*

aboriginal peoples would be affected by the exploration agreement? Would it be within 10 miles or 500 miles? Perhaps you could clarify this terminology. It seems to me that the wording is ambiguous and could lead to a great deal of future problems.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, as one can see from looking at the underlining and the solid line in the margin of this particular subclause, this is a new addition which arose as a result of representations that were made during the hearings of the Standing Committee on National Resources and Public Works, which representations were made by a number of parties. This was an attempt to meet some of the requests that were made during those hearings, as, in fact, are a great many of the changes that have been made to this draft legislation subsequent to the commencement of the said hearings.

I do not believe there is any specific definition of the word "affected" but I believe this does leave open to the government the avenue to have the interests and concerns of aboriginal peoples in mind when exploration agreements are issued in areas in which they have traditionally earned their livelihood.

**Senator McIlraith:** It is fairly general language and it could be argued that aboriginal rights in the other end of the country were affected. The language is not very precise.

**Senator Buckwold:** I am concerned not just with that aspect of it, but is this another entry into a back-in where the minister may decide that, because there are some aboriginal people affected in that particular area, 10 per cent of the equity should be given to those people without any payment? Is that what is envisaged? I do not believe you have answered my question. Again, I am not objecting to the fact that native people have a right to participate, if that is possible, but I am concerned about the ambiguity of the wording here that could lead to all kinds of headaches.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the word "participation" in this subclause does refer, of course, not only to the government and to Canadians in general, but to that specific class of Canadians, the aboriginal peoples of Canada. I suppose that what has been described by the honourable senator could be one possible option that might be followed.

**Senator Cook:** Of course, it all relates to the negotiation of an exploration agreement. If the terms and conditions are too tough, the industries would not make the agreement.

**Dr. Crosby:** That is a very good point, Mr. Chairman. We are talking about terms and conditions as would be agreed upon between the industrial developer and the managers appointed by the government. Of course, unless they were agreed upon, there would not be any exploration agreement.

**Senator Cook:** In a lot of cases, you have him socked in and then you change the rules. This is a case where he makes the rules before he goes in.

**Dr. Crosby:** That is a point that I think I should have been able to make, but I did not do so as clearly as the honourable senator has. In other words, these are the terms and conditions

*[Traduction]*

autochtones seront touchés par l'accord d'exploration? Dans un rayon de dix milles ou de cinq cent milles? Vous pourriez peut-être préciser la terminologie utilisée. Il me semble qu'elle est ambiguë, et risque d'entraîner toutes sortes de problèmes.

**M. Crosby:** Monsieur le président, comme on peut le remarquer, cet alinéa est un rajout qui découle des représentations faites pendant les audiences du Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics, représentations faites par un certain nombre de parties. Dans cet alinéa, ainsi que dans un grand nombre des modifications apportées au projet de loi après le commencement des audiences, on s'est efforcé de répondre à certaines des demandes qui ont été faites.

Je ne crois pas qu'il existe de définition du mot «touché» mais cela permet sans doute au Gouvernement de garder à l'esprit les intérêts et problèmes des autochtones, lorsqu'il émet des accords d'exploration dans des régions dont ils se servent depuis toujours pour leur subsistance.

**Le sénateur McIlraith:** Le libellé est assez vague et l'on pourrait soutenir que les droits des autochtones à l'autre extrémité du pays sont touchés.

**Le sénateur Buckwold:** Ce n'est pas ce simple aspect qui me préoccupe, mais cela constitue-t-il un autre accès au droit d'option en vertu duquel le ministre peut décider que, parce qu'il y a des autochtones qui sont touchés dans cette région, dix pour cent du capital-actions leur sera versé, sans paiement? Est-ce cela que l'on envisage? Je ne crois pas que vous ayez répondu à ma question. Je ne m'oppose pas au fait que les autochtones aient le droit de participer, lorsque c'est possible, mais ce qui me préoccupe, c'est l'ambiguïté du libellé qui risque d'entraîner toutes sortes de problèmes.

**M. Crosby:** Monsieur le président, dans ce paragraphe le mot «participation» concerne non seulement le gouvernement et les Canadiens en général mais encore les autochtones. Je suppose que ce qu'à décrit l'honorable sénateur pourrait constituer une solution possible à suivre.

**Le sénateur Cook:** Bien entendu, tout cela a trait à la négociation d'un accord d'exploration. Si les conditions de celui-ci sont trop rigoureuses, les sociétés ne le signeront pas.

**M. Crosby:** Voilà une excellente remarque, monsieur le président. Nous parlons des conditions dont conviendront le promoteur industriel et les gestionnaires nommés par le gouvernement. Bien entendu, à moins que les deux parties tombent d'accord, il n'y aura pas d'accord d'exploration.

**Le sénateur Cook:** Dans un grand nombre de cas, vous attirez le promoteur et ensuite vous changez les règles du jeu. C'est ce qui se produit lorsqu'il établit les règles, avant d'accepter l'accord.

**M. Crosby:** Et il n'y aurait tout simplement pas d'accord, si l'une ou l'autres des parties n'étaient pas d'accord avec ces conditions.



[Text]

of the exploration agreement, and there simply would not be any agreement if one or the other party did not agree to them.

**Senator Buckwold:** I think that is a little unfair, in the sense that the minister could impose an equity participation which the developer would almost be forced to take because he thought he had a pretty good property, but in fact it would wear down his holdings by that amount.

I sometimes wonder if that is the way we do things in the country, considering there has been other back-in, so far as the Government of Canada is concerned.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, this would not be another back-in. This is a term and condition that would be there at the time the agreement was executed by both parties. It would not be something imposed after execution of the agreement by both parties.

**Senator Buckwold:** But it would be an offer that the developer could not resist. That is really the point I am making.

**Senator Charbonneau:** Mr. Chairman, I notice that on page 7 of the bill in clause 10(2) there are in English subclauses (a) to (d), whereas in French there are subclauses (a) to (e). What is the reason for that discrepancy?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, as I recall, there is supposed to be a subclause (e) in English corresponding to the subclause (e) in French. Somehow or other it has been deleted from this draft of the bill. I am not sure how that happened, but the point is well taken. Certainly, I can recall the English counterpart of this subclause, but how it managed to disappear during the printing of the bill I am not at all sure.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, coming back to the point about aboriginal peoples and equity, presumably the word "affected" is supposed to convey the meaning "adversely affected" by what the developer or producer does in his particular corner. Is that correct, or are they being given a special status over and above any adverse effect on their interests in the territory?

I could see a pretty strong argument for saying that it had to be in respect of some adverse effect that was being worked on them by this move, whatever it is. To me that would seem to be more consistent with what we have been hearing about the matter and would avoid this very general statement we see in clause 10(2)(d) now. Was any thought given to that? In other words, what does the word "affected" mean? If it means "adverse effects" because of oil exploration and production, that is one thing; if it means "affected" for other reasons, then that is something else. That distinguished them from Canadians as a generality.

**The Chairman:** Senator Roblin, is your question really: What is the relevancy of putting this in here?

**Senator Roblin:** Perhaps. I can see the relevancy if you take the view that these people are being damaged by what is going on in their part of the country. If they are being damaged, then some consideration should be given to that, and this would provide it.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Je trouve que ce n'est pas très juste, du fait que le ministre puisse imposer une participation au capital-actions que le promoteur sera pratiquement obligé d'accepter dans l'intention d'avoir une propriété d'une certaine valeur mais en fait ce système réduira ces biens d'autant.

Je me demande parfois la manière dont on procède dans ce pays, vu qu'il y a eu d'autres droits d'option, ou du moins le gouvernement fédéral.

**M. Crosby:** Monsieur le président, il ne s'agirait pas d'un autre droit d'option. Il s'agit d'une condition que les deux parties devront respecter lors de l'application de l'accord. Ce ne sera pas quelque chose d'imposé après que les deux parties auront signé l'accord.

**Le sénateur Buckwold:** Mais cela constituera quand même une offre que le promoteur ne pourra refuser. C'est en fait ce que j'essaie de dire.

**Le sénateur Charbonneau:** Monsieur le président, je remarque qu'à la page 7 du bill au paragraphe 10(2), dans la version anglaise les alinéas vont de a) à d), alors que dans la version française, ils vont de a) à e). Pouvez-vous nous expliquer cette différence?

**M. Crosby:** Monsieur le président, si je me rappelle bien, il devrait y avoir dans la version anglaise un alinéa e) correspondant à celui de la version française. Or, pour une raison qui nous échappe, il a été supprimé du libellé du bill au stade de son impression. Votre remarque est donc pertinente.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, pour en revenir aux autochtones et au capital-actions, le mot «touché» veut probablement dire «ayant subi un préjudice» à la suite d'une activité du promoteur ou du producteur dans la région en cause. Est-ce correct? Ou bien les autochtones reçoivent-ils un statut spécial couvrant tout préjudice causé aux droits qu'ils possèdent concernant ce territoire?

D'après moi, cela concerne tout préjudice causé par cette décision, telle qu'elle soit. Cela correspond davantage à ce que nous avons entendu sur la question et cela évitera la déclaration très générale de l'alinéa 10(2)d). Y a-t-on songé? En d'autres termes, que veut dire le mot «touché»? S'il veut dire «préjudice causé» à cause de la prospection et production pétrolière, c'est une chose. Par contre, si cela veut dire «touché pour d'autres raisons», cela distingue les autochtones des Canadiens en général.

**Le président:** Sénateur Roblin, voulez-vous dire en fait: «Quelle est l'utilité de ce mot à cet endroit?»

**Le sénateur Roblin:** Peut-être. J'en vois la pertinence si l'on considère que la prospection et la production effectuées sur leur territoire leur portent préjudice. Dans l'affirmative, il faudrait se pencher sur la question et cette expression nous en donne l'occasion.



[Text]

**Senator Buckwold:** "Injuringly affected."

**Senator Roblin:** Injuringly affected, yes. If the word "injuriously" were in there, that perhaps would express the idea. But I do not know what the draftsmen had in mind. Why did they not say "injuriously affected"?

**The Chairman:** I suppose the statute would be making a judgment.

**Senator Roblin:** I suspect somebody will be making a judgment when this gets to the courts.

**The Chairman:** I would appear to present an avenue for the government to make use of this provision to deal with aboriginal rights that are being put forward at the time; possibly, they could feed this equity participation into the hopper and an interest in a property that might lead to production and income might be an attractive way of dealing with it, and the people who would accept that, and therefore amend their tender accordingly, would be carrying the load of it or the main load of it.

I don't know whether because of that the public interest would, or should, stir us into finding some less all-inclusive words. Equity participation is only one avenue of approach to the problem of aboriginal rights.

The question overall, I suppose, is whether it is in the public interest. Is it fair to those who participate in the tendering process? This may be an added factor.

**Senator Roblin:** I think it is fair to the extent that it is generally recognized now that environmental matters, which include aboriginal rights among other things, have to be taken into account before you do anything in their part of the world. I may be exaggerating, but the general tendency is certainly there. How that is translated in this act remains a little obscure to me.

**The Chairman:** Of course, if the tender is amended to provide for some equity participation, the burden or obligation is transferred from the government, as a direct responsibility of payment or the doing of something by the government, to the industry participating in this development, which then becomes the one carrying the load.

**Senator Cook:** With respect to the chap who is negotiating the exploration agreement, it only gives so much equity participation to the government, and whether it goes to the aboriginal people or to the government is a matter of indifference. It only goes so far.

**The Chairman:** That's right.

**Senator Cook:** So I do not see that it does any great harm having it there.

**The Chairman:** Senator Cook, if I carried your statement to its logical conclusion, all I would do is ask myself: Does this provision do too much harm or does it only do a little harm? If it only does a little harm, then it is all right. We won't bother with it.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, of those among the aboriginal people who could ostensibly be affected, who would

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** «Ayant subi un préjudice».

**Le sénateur Roblin:** C'est cela. Il faut préciser davantage. Toutefois, je ne sais pas ce que les rédacteurs du bill avaient en tête. Pourquoi n'ont-ils pas précisé davantage?

**Le président:** Parce que le bill porterait un jugement de valeur.

**Le sénateur Roblin:** De toute façon quelqu'un devra porter un jugement lorsque cette question sera portée devant les tribunaux.

**Le président:** Cela permettrait au gouvernement d'utiliser cette disposition pour traiter les droits des autochtones qui leur seront avancés à ce moment-là. Il pourrait peut-être respecter alors la participation du capital-actions et le fait d'avoir un droit sur la propriété qui est susceptible de produire et de rapporter, constituerait une façon attrayante de traiter la question. Et ceux qui l'accepteraient et modifieraient leur soumission en conséquence en assumeront toute la charge ou du moins la majeure partie.

Je ne sais pas si, en raison de cela, l'intérêt public devrait nous inciter à trouver des mots moins globaux. La participation au capital-actions ne constitue qu'une façon d'aborder le problème des droits des autochtones.

Il s'agit de savoir en gros, si cela est dans l'intérêt public. Est-ce équitable pour ceux qui participent au processus de soumission? C'est peut-être là un autre facteur à considérer.

**Le sénateur Roblin:** Je pense que c'est équitable dans la mesure où l'on reconnaît que les questions écologiques, qui comprennent notamment les droits des autochtones, doivent être prises en considération avant de commencer quoi que ce soit sur le territoire des autochtones. J'exagère peut-être, mais c'est la tendance générale. Or, la manière dont cela est traduit dans la loi n'est pas très claire à mes yeux.

**Le président:** Bien entendu, si la soumission est modifiée pour prévoir une participation au capital-actions, le fardeau ou l'obligation est transféré du gouvernement, en tant que responsabilité directe du paiement ou de l'exécution d'une action, à la société participant à l'exploitation, qui devient un responsable de l'obligation.

**Le sénateur Cook:** Pour ce qui concerne celui qui négocie l'accord d'exploration, cela ne donne au gouvernement qu'une certaine participation au capital-actions. Quant à savoir si ce montant va aux autochtones ou au gouvernement, cela ne fait pas de différence.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Donc ce mot ne dérange pas tellement.

**Le président:** Sénateur Cook, si je pousse un peu plus loin votre argument, je me poserais la question suivante: cette disposition porte-t-elle trop préjudice ou légèrement préjudice? Dans le deuxième cas, c'est parfait. Ne nous en préoccupons pas.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, parmi ceux des autochtones qui seraient manifestement touchés, quels sont

[Text]

be able to participate? Would it be the village, the tribe, a group of individuals, or is it the Dene nation? I am just trying to get some reaction from Dr. Crosby on that aspect.

**The Chairman:** Do you know where this subclause came from? How was it added, if it was added in, or was it part of the original drafting of the bill?

**Dr. Crosby:** This is an addition, Mr. Chairman, to this rendition of the bill from the rendition that was originally tabled by the minister in the house on December 9 last year. It is something new. It arose as a result of the representations made by various natives' groups and also by some of the Members of Parliament, I think in particular, probably, by some members of one of the opposition parties. I really cannot shed a great deal more light on the question of the honourable senator.

**Mr. Gillespie:** May I suggest an answer to the question? As I understand the process, a tender or a series of tenders would be submitted. They would be opened and the minister would then, in accepting a tender, negotiate an agreement which would be another factor of minister's discretion in negotiating the agreement with the person offering the tender. So really it comes down to ministerial discretion as to whose rights are affected and how he wants those rights to be compensated for.

**Senator Buckwold:** I do not mean that.

**The Chairman:** Presumably the minister may raise these issues as conditions that should be embraced in any tender before it is accepted. The object of their inclusion, I suppose, is to provide for statutory limitations as to how far the minister may go, but is this the proper way? In other words, if the minister has this discretion, he does not have to accept a tender in the form in which it is presented and may offer terms and conditions on which he would be prepared to accept the tender. Is it necessary to put any limitations on what the minister may add by way of terms and conditions, because there is no compulsion.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I read this clause as giving the minister, once he has reached an agreement with the holder as to the amount of equity participation, the right to say that it will be held by certain aboriginal people. It does not increase or lessen the amount of equity participation. It merely says that in addition to everything else there will be an extra, for example, 10 per cent equity participation which will go to certain aboriginal peoples. As I see it, that is all it says.

**The Chairman:** I can see that in the matter of the settlement of aboriginal rights and of the claims being made by the Indians in relation to that, the various positions of the government with regard to providing recognition to various sources, including mineral rights and things of that kind, but why do we need this in the bill?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, may I insert one more bit of information. My memory has been refreshed slightly on this matter. I believe this wording, as was I think all or at least most of the wording dealing with aboriginal rights in the bill, was added to this proposed legislation after its original tabling

[Traduction]

ceux qui pourront participer? Ce sera-t-il le village, la tribu ou un groupe d'individus ou est-ce la nation Dene? J'aimerais que M. Crosby nous réponde à ce sujet.

**Le président:** Savez-vous d'où vient ce paragraphe? De quelle manière a-t-il ajouté, s'il a été ajouté? Ou alors faisait-il partie du libellé initial?

**M. Crosby:** Monsieur le président, il s'agit d'un rajout à l'interprétation de ce bill à partir de celui déposé à l'origine par le ministre à la Chambre le 9 décembre dernier. Il s'agit de quelque chose de nouveau qui découle des représentations faites par différents groupes d'autochtones et également par certains députés appartenant notamment à l'opposition. Je ne puis jeter tellement de lumière sur la question de l'honorable sénateur.

**M. Gillespie:** Puis-je proposer une réponse à cette question. D'après ce que je comprends, une offre ou une série d'offres seraient soumises. Elles seraient ouvertes, et le Ministre en acceptant une offre négocierait un accord avec le soumissionnaire, et la discrétion ministérielle interviendrait encore. En fin de compte, c'est le Ministre qui décide des droits qui sont touchés et du mode d'indemnisation.

**Le sénateur Buckwold:** Ce n'est pas ce que je veux dire.

**Le président:** Le Ministre peut présumément exiger que ces questions soient stipulées dans l'offre pour qu'il l'accepte. On n'inclut ces questions, je présume, pour délimiter statutairement la discrétion du Ministre, mais est-ce correct? Autrement dit, si le Ministre jouit d'une telle discrétion, il n'est pas tenu d'accepter une offre sous la forme dans laquelle elle est présentée et il peut y poser des conditions dans lesquelles il serait disposé à accepter l'offre. Est-il nécessaire de circonscrire les conditions que le Ministre peut ajouter, étant donné qu'il n'est pas obligé d'accepter l'offre de toute façon.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, cet article selon moi donne au Ministre, une fois qu'il s'est entendu avec le titulaire quant au montant de la participation au capital-actions, le droit de dire qu'elle sera détenue par certaines populations autochtones. Cela n'augmente ni ne diminue l'importance de participation au capital-actions. On dirait simplement qu'en plus de toute autre chose il y aura un extra, par exemple, une participation au capital-actions de 10 p. 100 qui ira à certaines populations autochtones. D'après moi, c'est tout ce que l'article stipule.

**Le président:** Je puis comprendre que ce soit pertinent dans la question du règlement des droits autochtones et des réclamations faites par les Indiens à cet égard, en ce qui a trait aux diverses attitudes du gouvernement pour reconnaître diverses sources, y compris les droits miniers, etc, mais pourquoi avons-nous besoin de cette disposition dans le projet de loi?

**M. Crosby:** Monsieur le président, puis-je apporter quelques précisions. Ma mémoire a été quelque peu rafraîchie sur cette question. Je crois que ce libellé, comme tout, ou à peu près tout, le libellé traitant des droits autochtones, a été ajouté à ce projet de loi après sa présentation initiale à la Chambre en



[Text]

in the house in December of last year, and arose from representations in particular by the Inuit Tapirasat of Canada. So, if it is of any help in the discussion with regard to clarifying the clause, that is the source of the language.

**The Chairman:** Perhaps this is an excellent means of dealing with a situation, but why does it have to be in the agreement?

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, since we are talking about the Canada lands and areas where the exploration will be taking place which include almost the entire Inuit territory, if aboriginal rights affecting their lands were not there, it would make it difficult for the government to get the kinds of agreements which would be required to operate in their territory.

**The Chairman:** Senator Stollery, could they not provide directly in the bill that aboriginal rights in relation to these particular resource areas would enter into any transfer of rights to any sources which intended to develop? If that was the intent, a general statement could be made in the law, but what this serves, I do not know.

**Senator Charbonneau:** Mr. Chairman, if the minister were to actually ask for tenders, would he not specify in the tender the exact aboriginal rights and equity participation? To me, we are not dealing with tenders; we are dealing with proposals, and proposals tend to be very vague. There is so much ministerial discretion, God knows what can happen, but if they are real tenders, then these matters would be outlined in the tender call. I believe that would clear the matter up.

**The Chairman:** Of course, we will have an opportunity tomorrow morning to speak to Mr. Elcock, who is the Director of Legal Services of this department. I am sure that some of these questions will be of interest to him. I know what my question will be. I appreciate what Senator Stollery has said, that there are some basic rights which the native people have been asserting for many years.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, if you are objecting to the words "including any aboriginal", why do you not object to the words "and Canadians", who may be affected by the exploration agreement?

**The Chairman:** Are Indians Canadians? Why do they include government and Canadians in this list and then aboriginal rights? What are aboriginal rights? We have been assuming that it refers only to Indians, but are they the only people who come under aboriginal rights? There are many questions which Mr. Elcock will have to answer or try to answer tomorrow. We may end up by inviting the minister here to deal with this matter.

**Senator McIlraith:** It is interesting that, indeed, it is mainly the equity participation that is dealt with in relation to aboriginal peoples. One of the difficulties is that we have been using the term "tenders" when we were talking about proposals that the minister has called for. A proposal presupposes a negotiation reaching agreement, whereas a tender presupposes the acceptance or rejection of a price put forward. They are quite

[Traduction]

décembre de l'an dernier par suite de requêtes présentées par la *Inuit Tapirisat of Canada*. Donc, si cela peut aider à expliquer l'article, cela explique du moins l'origine de ces termes.

**Le président:** C'est peut-être une excellente façon d'aborder une situation, mais pourquoi faut-il l'inclure dans l'accord?

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, comme nous parlons des terres du Canada et des régions où s'effectuera l'exploration, ce qui représente presque la totalité du territoire des Inuit, si les droits aborigènes touchant leurs terres n'existaient pas, il serait difficile pour le gouvernement de conclure les accords dont il aurait besoin pour effectuer des travaux sur leur territoire.

**Le président:** Sénateur Stollery, le projet de loi ne pourrait-il pas prévoir directement que les droits aborigènes relativement à ces régions particulières seraient inclus dans tout transfert de droits à des sources susceptibles d'être exploitées? Si telle était l'intention, une déclaration générale pourrait être faite dans la loi, mais j'ignore à quoi elle servirait.

**Le sénateur Charbonneau:** Monsieur le président, si le Ministre devait faire un appel d'offres, ne devrait-il pas préciser dans l'offre le droit aborigène exact et la participation au capital-actions? Quant à moi, nous ne faisons pas affaire à des offres, mais plutôt à des propositions et celles-ci ont tendance à être très vagues. Il y a tant de discrétion ministérielle qu'on ne sait pas ce qui peut se produire, mais s'il s'agit d'offres véritables, ces questions devraient alors être soulignées dans l'appel d'offres. Je croisais que cela réglerait la question.

**Le président:** Certes, nous aurons l'occasion demain matin de parler à M. Elcock, qui est le Directeur du Service du contentieux de ce Ministère. Je suis persuadé que certaines de ces questions présenteront un intérêt pour lui. Je sais quelle sera ma question, et je suis reconnaissant au sénateur Stollery d'avoir dit qu'il y a certains droits fondamentaux que la population autochtone a revendiqués pendant un grand nombre d'années.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, si vous vous opposez aux termes «y compris tout aborigène», pourquoi ne vous opposez-vous pas aux termes «tout Canadien» qui peut être touché par l'accord d'exploration?

**Le président:** Les Indiens sont-ils des Canadiens? Pourquoi énumère-t-on les droits du gouvernement et des Canadiens dans cette liste puis les droits aborigènes? Qu'est-ce que les droits aborigènes? Nous avons présumé qu'ils ne visaient que les Indiens, mais ces derniers sont-ils les seuls à être touchés par les droits aborigènes? M. Elcock devra répondre ou essayer de répondre à une foule de questions demain. Nous pourrions éventuellement inviter le Ministre pour traiter de cette question.

**Le sénateur McIlraith:** Il est intéressant de noter que c'est principalement la participation au capital-actions qui intervient dans le cas des populations aborigènes. Une des difficultés provient du fait que nous avons utilisé le terme «offres» pour désigner les propositions demandées par le ministre. Une proposition présuppose une négociation en vue d'un accord, tandis qu'une offre présuppose l'acceptation ou le rejet d'un



[Text]

different terms, as developed after the war in many contracts which were entered into during the war.

**The Chairman:** Senator McIlraith, I am not satisfied that the inclusion of this portion in this clause of the bill adds anything to the statutory provisions.

**Senator McIlraith:** I do not think it does either, but it is put in for some other reasons, I presume.

**The Chairman:** Perhaps to let the aboriginal people know that their rights are being considered.

**Senator McIlraith:** That may be, but we will have to decide as to whether it is a good reason or a bad reason. However, in terms of granting additional power to the minister, it is quite unnecessary for negotiating agreements arising out of the proposal.

**The Chairman:** But it is a power which the minister cannot enforce by way of statutory right, because all he can do is say, "I will not accept your tender unless you accept this provision in relation to aboriginal rights."

**Senator McIlraith:** That is pretty effective.

**The Chairman:** The person tendering may say, "I won't amend my tender in that regard", and that is the end as far as that matter is concerned.

**Senator McIlraith:** It is a very effective way of dealing with it.

**The Chairman:** I can see that in many ways it has value. I am not above recognizing value when I see it, but I would like to know why it is there.

**Senator Cook:** If they are deemed to have lands we have an interest in, why can we not recognize it? I see nothing wrong in that myself, although it may not be very effective.

**The Chairman:** Giving an equity participation might very well suggest that this is a compensation for a right that exists in certain peoples.

**Senator McIlraith:** The wording is very wide. It says, "including any aboriginal peoples . . ." It is not the aboriginal peoples in the area concerned they are dealing with who may have some rights; it could be any aboriginal rights. You could take Newfoundland oil and affect B.C. coastal Indians' rights.

**Senator Cook:** It is limited to those who may be affected.

**Senator McIlraith:** Every Canadian is affected by an agreement.

**The Chairman:** Having reached the termination time of 4.30, perhaps this would be a good time to adjourn.

**Senator Buckwold:** Just before we adjourn, I should like to put one small item on the record. Senator Stollery referred to the Inuit situation. We should also keep in mind that there are hundreds of thousands of acres on the mainland of the Northwest Territories that could very easily have substantial oil, gas

[Traduction]

prix avancé. Ce sont des termes tout à fait différents que l'on a retrouvés après la guerre dans de nombreux contrats conclus pendant la guerre.

**Le président:** Sénateur McIlraith, je crains que cette inclusion dans cet article du projet de loi n'ajoute rien aux dispositions statutaires.

**Le sénateur McIlraith:** C'est ce que je pense moi aussi, mais on l'a insérée pour d'autres raisons, je présume.

**Le président:** Peut-être pour faire savoir à la population aborigène que ces droits entrent en ligne de compte.

**Le sénateur McIlraith:** Peut-être, mais nous devons déterminer si c'est une bonne ou une mauvaise raison. Toutefois, pour ce qui est d'accorder un pouvoir additionnel au ministre, c'est tout à fait inutile pour négocier des accords issus de la proposition.

**Le président:** Mais c'est un pouvoir que le ministre ne peut exercer comme un droit statutaire, car il ne peut que poser comme condition à l'acceptation d'une offre la reconnaissance de cette disposition relativement aux droits aborigènes.

**Le sénateur McIlraith:** C'est assez efficace.

**Le président:** Le sousmissionnaire peut refuser de modifier son offre à cet égard ce qui met fin aux pourparlers.

**Le sénateur McIlraith:** C'est une façon très efficace d'aborder la question.

**Le président:** Je puis y voir bien des avantages. Je sais reconnaître la valeur des choses, mais j'aimerais savoir la raison-d'être de cette disposition.

**Le sénateur Cook:** Ils sont réputés avoir des terres dans lesquelles nous avons un intérêt, pourquoi ne le reconnaitrions-nous pas? Je n'y vois rien de mal personnellement, sinon que ce n'est peut-être pas très efficace.

**Le président:** Une participation au capital-actions peut fort bien être interprétée comme une indemnisation pour un droit reconnu à certaines populations.

**Le sénateur McIlraith:** Le libellé est très vague. En incluant toutes les populations aborigènes, on ne vise pas seulement les droits des populations aborigènes qui vivent dans les régions en cause mais n'importe quel droit aborigène. Exploiter le pétrole de Terre-Neuve pourrait léser les Indiens de la côte de la Colombie Britannique dans leurs droits.

**Le sénateur Cook:** La portée se limite à ceux qui peuvent être touchés.

**Le sénateur McIlraith:** Tout Canadien est touché par un accord.

**Le président:** Il est maintenant 16 h 30; il serait peut-être temps de suspendre notre travail comme à l'accoutumée.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais auparavant qu'on apporte une précision au compte rendu. Le sénateur Stollery a parlé de la situation des Inuit. Nous devrions également tenir compte des centaines de milliers d'acres dans les Territoires du Nord-Ouest qui pourraient facilement contenir du pétrole, du gaz

*[Text]*

or mineral deposits and that this could involve aboriginal groups other than the Inuit.

**Senator Stollery:** I was responding to the point which was made concerning the Inuit.

**The Chairman:** It seems to me that, if a situation of that kind arises, the rights which are inherent in any such situation would be very important rights.

**Senator Buckwold:** Yes.

**The Chairman:** This is the most indirect way of attempting anything and it is completely non-effective unless the man who has tendered is prepared to have his tender amended in that regard.

Dr. Crosby, are you available to attend our meeting tomorrow morning?

**Dr. Crosby:** I would be pleased to make myself available.

**The Chairman:** Will you be here in the morning, Mr. Elcock?

**Mr. Elcock:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We are saving up a few questions for you.

The meeting is adjourned until tomorrow morning at 9.30.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

naturel et des gisements miniers et qui pourraient mettre en cause d'autres groupes aborigènes que les Inuit.

**Le sénateur Stollery:** J'ai répondu au point soulevé au sujet des Inuit.

**Le président:** Il me semble qu'advenant pareille situation, les droits inhérents seraient très importants.

**Le sénateur Buckwold:** Oui.

**Le président:** C'est la façon la plus indirecte de tenter quoi que ce soit et elle est complètement inefficace si le soumissionnaire n'est pas disposé à voir son offre modifiée à cet égard.

Monsieur Crosby, pouvez-vous assister à notre réunion demain matin?

**M. Crosby:** Je me libérerai avec plaisir.

**Le président:** Serez-vous ici dans la matinée, monsieur Elcock?

**M. Elcock:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Nous vous réservons quelques questions.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à demain matin à 9 h 30.

La séance est levée.























*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Dept. of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management  
of Canada Oil and Gas Lands Administration;

Mr. W. P. D. Elcock, General Counsel.

### *Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général, de la Direction de la  
gestion des ressources, Administration du pétrole et du  
gaz des terres du Canada;

M<sup>c</sup> W. P. D. Elcock, conseiller général.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, October 28, 1981

Issue No. 60

### Fourth Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act"

Première session de la  
trente-deuxième législature 1980-1981

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 28 octobre 1981

Fascicule n° 60

### Quatrième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz»



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48,  
intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et  
au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la  
production et la conservation du pétrole et du gaz», avant  
que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis  
au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 28, 1981  
(84)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m. to consider the following:

"The subject-matter of Bill C-48—An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow (*Deputy Chairman*), Buckwold, Charbonneau, Cook, Lafond, Laird, McIlraith, Roblin, Smith (*Colchester*) and Walker. (11)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. T. S. Gillespie.

*Witnesses:*

*Dept. of Energy, Mines and Resources:*

Mr. W. P. D. Elcock, General Counsel;

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management of Canada Oil and Gas Lands Administration

The Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. Gillespie.

At 12:05 p.m. the Committee adjourned until Thursday, October 29, 1981 at 9:30 a.m.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 28 OCTOBRE 1981  
(84)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 35, pour étudier:

«La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow (*vice-président*), Buckwold, Charbonneau, Cook, Lafond, Laird, McIlraith, Roblin, Smith (*Colchester*) et Walker. (11)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif: M. T. S. Gillespie.

*Témoins:*

*Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M<sup>e</sup> W. P. D. Elcock, conseiller général;

M. D. G. Crosby, directeur général de la Direction de la gestion des ressources, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada.

Le Comité, aidé de M. Gillespie, poursuit l'interrogatoire des témoins.

A 12 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 29 octobre 1981 à 9 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 28, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada Lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, before we begin may I welcome back Senator Laird.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**The Chairman:** We are glad to see you in your accustomed place, senator.

Honourable senators, this morning we have Mr. Elcock, who is the Director of Legal Services in the Department of Energy, Mines and Resources. Since he is available today, but will not be available tomorrow, I thought we would intervene with him because we do have some questions to ask him. We will then revert to Dr. Crosby. Mr. Elcock.

**Mr. W. P. D. Elcock, General Counsel, Department of Energy, Mines and Resources:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I believe Mr. Gillespie has some questions to begin with.

**Mr. Thomas Gillespie, Adviser to the Committee:** Thank you, Mr. Chairman. I will begin with an easy question. I would like Mr. Elcock to confirm whether the omission of paragraph (e) of subclause 10(2) on page 7 of the bill was deliberate or was simply a mistake.

**The Chairman:** For the information of some honourable senators who were not here at the time, I should point out that in clause 10, subclause (2), on page 7 of the bill, as one of the senators discovered, paragraph (e) is present in the French text but is missing from the English text. I suppose the question this morning is whether the inclusion of the paragraph (e) in the French text is a mistake or the omission of it in the English text is a mistake. Mr. Elcock?

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, so far as I know the omission in the English text is a mistake, but I have not had a chance to check with the clerk of the house committee on why it was omitted. I assume it is a printing error, something either they failed or we failed to pick up in going through the bill after it was printed. As soon as I have had the opportunity of talking to him I will get back to the committee.

**The Chairman:** It is unusual. If you look at the copy of the bill which came forward to us, you will see it has on it this statement:

Reprinted as amended and reported June 29, 1981 by the Standing Committee on National Resources and Public Works.

Then there is stamped on it, "integrated copy." In other words the amendments that were contained in the report of the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 28 octobre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-48, réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, permettez-moi avant d'ouvrir la séance de saluer le «retour» du sénateur Laird.

**Des voix:** Bravo!

**Le président:** Nous sommes heureux de vous retrouver à votre place habituelle, sénateur.

Honorables sénateurs, nous avons avec nous ce matin M. Elcock, qui est directeur du Contentieux au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Puisqu'il a du temps aujourd'hui mais n'en aura pas demain, j'ai pensé que nous pourrions le faire intervenir aujourd'hui étant donné que nous avons des questions à lui poser. Nous retournerons ensuite à M. Crosby. Monsieur Elcock.

**M. W. P. D. Elcock, conseiller général, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Je crois que M. Gillespie vous posera les premières questions.

**M. Thomas Gillespie, conseiller du comité:** Merci monsieur le président. D'abord une question facile. Je voudrais que M. Elcock me dise si l'omission de l'alinéa 10(2)e) de la page 7 du bill a été faite délibérément ou est le résultat d'une erreur.

**Le président:** À titre d'information pour les honorables sénateurs qui n'étaient pas là à ce moment-là, je rappelle qu'un des sénateurs avait découvert que l'alinéa e) du paragraphe 10(2), à la page 7 du bill, existait en français mais avait été omis en anglais. Je suppose que la question qui vient d'être posée cherche à savoir si l'addition de l'alinéa e) dans la seule version française est une erreur ou si c'est l'omission dans la version anglaise qui est l'erreur. Monsieur Elcock?

**M. Elcock:** Monsieur le président, en autant que je sache cette omission dans le texte anglais est une erreur, mais je n'ai pas eu l'occasion de m'informer auprès du greffier du Comité de la Chambre sur les raisons de cette omission. Je suppose qu'il s'agit d'une erreur d'impression, que ni lui ni nous-mêmes n'avons remarquée en lisant le bill après son impression. Aussitôt que je lui en aurai parlé j'informerai le Comité.

**Le président:** C'est un fait inhabituel. Si vous jetez un coup d'œil sur le bill qui nous a été remis, vous pouvez lire sur la première page la déclaration suivante:

Réimprimé tel que modifié et rapporté le 29 juin 1980 par le Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics.

On y a également inscrit «copie intégrée». Autrement dit, les modifications du rapport du Comité des Communes ont été



## [Text]

Commons committee have been integrated into this reprinted copy of the bill. Nevertheless paragraph (e) of subclause 10(2) is omitted.

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, it would seem logical that paragraph (e) should appear in English as well. For purposes of the record perhaps we could put down in English the contents of the French paragraph 10(2)(e).

**The Chairman:** Certainly.

**Senator Lafond:** The first part of clause 10(2) concludes with the words:

... provide for any other relevant matter, including  
Then under paragraph (e) would be the following words:

(e) the surrender, the cancellation or the transfer of rights granted by the agreement

**Mr. Gillespie:** Are you reading from the first printing of the bill, senator?

**Senator Barrow:** He is simply translating the French text, Mr. Gillespie.

**Mr. Gillespie:** As I understand it, the text of that paragraph did appear in the first printing of the bill.

**Senator Lafond:** I do not have a copy of that here, but I did think our record of the last couple meetings should be completed by adding the words that were missing.

**The Chairman:** Senator Lafond, I was correcting that this morning by pointing out that the reprinted text, which is what comes forward to the Senate, does not contain the paragraph (e).

**Senator Barrow:** It does in French but does not in English.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, if I may, I would like to move to the area of ministerial discretion. This question was touched upon yesterday and an undertaking was given to provide the committee with a list of those provisions which provide for such discretion. I understand that Mr. Elcock has not had a chance to provide that list yet.

**Mr. Elcock:** No, I do not have that list yet.

**Mr. Gillespie:** From my quick review of the bill and from statements made yesterday, it is obvious that there is a lot of ministerial discretion in the bill, including discretion given to the minister to, for example, order the drilling of wells. What provisions exist in the bill for any appeal from a minister's decision?

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, for specific appeals from the minister's order, there are only certain clauses which are subject to the special appeal process that is set down in clause 56 of the bill. If I remember correctly, there are somewhere between 8 and 12 such clauses. For example, a declaration of a commercial discovery is subject to an appeal under clause 56. Also, under clause 48, I believe, the order to produce at a certain price and delivery to a certain place, is subject to clause 56. In other words, there are a number of major clauses which were made subject to that appeal provision. However, this is the only specific appeal provision set out in the legislation.

## [Traduction]

intégrées dans cette réimpression du bill. Malgré cela l'alinéa e) du paragraphe 10(2) a été omis.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, il semblerait logique que l'alinéa e) apparaisse dans la version anglaise également. Aux fins du procès-verbal nous pourrions peut-être énoncer en anglais le contenu de l'alinéa 10(2)e) du texte français.

**Le président:** Certainement.

**Le sénateur Lafond:** La première partie du paragraphe 10(2) se termine par les mots suivants:

... prévoir toute autre question pertinente, notamment  
Il faudrait ensuite ajouter à l'alinéa e):

e) la rétrocession, l'annulation et le transfert des droits conférés par l'accord.

**M. Gillespie:** Est-ce là le libellé de la première édition du bill, sénateur?

**Le sénateur Barrow:** Il ne fait que traduire le texte français, M. Gillespie.

**M. Gillespie:** Si je comprends bien, le texte de cet alinéa a été imprimé dans l'édition originale de ce bill.

**Le sénateur Lafond:** Je n'en ai pas une copie sous la main, mais je pensais verser au dossier de nos deux dernières réunions les mots qui manquent.

**Le président:** Je voulais justement corriger cette erreur ce matin en rappelant que la réimpression qui est devant le Sénat aujourd'hui ne comprend pas l'alinéa e).

**Le sénateur Barrow:** Elle l'a en français mais non en anglais.

**Le président:** Oui.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, avec votre permission je voudrais aborder la question du pouvoir ministériel. Nous en avons parlé hier et on a demandé de fournir au Comité la liste des dispositions qui font état d'un tel pouvoir discrétionnaire. On me dit que M. Elcock n'a pas encore eu le temps d'obtenir cette liste.

**M. Elcock:** Non, je ne l'ai pas encore.

**M. Gillespie:** Suite à ma lecture cursive du bill et aux déclarations faites hier, il est évident que le bill accorde souvent au ministre des pouvoirs discrétionnaires, y compris celui conféré à un autre ministre d'ordonner, par exemple, le forage de puits. Quelles sont les dispositions du bill qui permettent d'en appeler d'une décision du ministre?

**M. Elcock:** Monsieur le président, en ce qui concerne les appels particuliers interjetés à l'encontre d'une ordonnance du ministre, seules quelques dispositions sont soumises à la procédure d'appel spéciale énoncée à l'article 56 du bill. Si ma mémoire est exacte, il y a de 8 à 12 clauses de cette sorte. Par exemple, toute déclaration de découverte commerciale peut faire l'objet d'un appel en vertu de l'article 56. De même en vertu de l'article 48, me semble-t-il, l'arrêté exigeant de produire du pétrole à un certain prix et de le livrer à un endroit donné, est assujéti à l'article 56. Autrement dit, il y a un bon nombre d'articles importants qui sont assujettis à cette disposi-

[Text]

**The Chairman:** And your description of major clauses would apply to these 8 to 12 clauses in total? And they are subject to the specific right of appeal contained in clause 56, is that correct?

**Mr. Elcock:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Do you have the page number?

**Mr. Gillespie:** Page 48.

**The Chairman:** Any questions?

**Senator Smith:** To whom is the appeal made?

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, the clause provides that it is an appeal to the minister. Under an earlier clause of the bill, the minister has the authority to delegate any of his responsibilities under this bill.

**Senator Smith:** So it is an appeal from an order to the person who made the order? That is a big help.

**Senator Laird:** Is there no board set up to deal with these matters?

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, there is an organization known as the Canada Oil and Gas Lands Administration, headed by an administrator, but it is not a board in the sense of that to which you are referring.

**Mr. Gillespie:** Is that provided for in the bill, or is it just *ad hoc*?

**Mr. Elcock:** It is part of the Department of Energy, Mines and Resources.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, clause 56 on page 48 is not an appeal from a decision, but, as I read it, an appeal from a proposed decision.

**Mr. Elcock:** That is correct.

**Senator McIlraith:** Is there any provision for an appeal from an order or a decision itself?

**Mr. Elcock:** No, not provided for specifically in the bill. The only other avenues open are the usual avenues provided for under the Federal Court Act or any other federal legislation or common law.

**Senator McIlraith:** So this is just a hearing when the decision is in the process of being made?

**Mr. Elcock:** In essence, clause 56 says that it is a proposed decision which the minister will make or, assuming there are no representations, it is the decision which the minister would make.

**Senator Smith:** But subclause (5) gives power to the federal court to review any orders made by the minister, does it not?

**Mr. Elcock:** Only in respect of the orders which are subject to clause 56.

**Senator McIlraith:** Subclause (5) of clause 56 merely confirms the fact that an order in respect of what is a hearing has

[Traduction]

tion de droit d'appel. Il ne s'agit toutefois pas là de la seule disposition de la loi portant à cet égard.

**Le président:** Et vous dites qu'il y a au total de huit à douze articles importants? Et qu'ils sont tous assujettis au droit d'appel prévu à l'article 56, est-ce exact?

**M. Elcock:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Pouvez-vous me dire à quelle page se trouve cet article?

**M. Gillespie:** A la page 48.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Smith:** Auprès de qui interjette-t-on appel?

**M. Elcock:** Monsieur le président, la disposition prévoit que la demande de tenue d'une audition doit être présentée au Ministre. Conformément à une autre disposition du projet de loi, le Ministre a le pouvoir de déléguer ses responsabilités.

**Le sénateur Smith:** Donc on interjette appel de l'arrêté auprès de la personne qui l'a présenté? C'est bien utile.

**Le sénateur Laird:** N'y a-t-il pas une commission chargée d'étudier de tels cas?

**M. Elcock:** Monsieur le président, il y a un organisme appelé l'Administration des terres pétrolifères et gazifères du Canada, dirigée par un administrateur, mais ce n'est pas un conseil au sens auquel vous faites allusion.

**M. Gillespie:** Est-ce que la création de cette administration est prévue dans le projet de loi ou est-elle simplement mise sur pied pour la circonstance?

**M. Elcock:** Cette administration relève du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, à l'article 56 à la page 48, on ne parle pas d'interjeter appel d'une décision, mais, si je lis bien, d'interjeter appel d'une décision projetée.

**M. Elcock:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Y a-t-il une disposition touchant le droit d'appel pour un arrêté ou une décision?

**M. Elcock:** Non, pas dans ce projet de loi. Mais il y a d'autres moyens dont on peut se servir et qui sont prévus dans la Loi sur la Cour fédérale ou dans toute autre loi fédérale ou même encore en common law.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit donc seulement d'une audition pendant le processus d'adoption d'une décision.

**M. Elcock:** Fondamentalement, l'article 56 stipule qu'il s'agit d'un arrêté que le Ministre ordonnera ou, si aucune observation n'est faite, il s'agit de la décision que le Ministre pourrait prendre.

**Le sénateur Smith:** Mais le paragraphe (5) accorde le pouvoir à la Cour fédérale d'examiner toute décision du Ministre, n'est-ce pas?

**M. Elcock:** Seulement en ce qui concerne les intérêts assujettis à l'article 56.

**Le sénateur McIlraith:** L'article 56(5) ne fait que confirmer qu'un arrêté a fait l'objet d'une audition. Il est toujours



[Text]

been held, It is still subject to section 28 of the Federal Court Act, is it not?

**Mr. Elcock:** Yes.

**Senator McIlraith:** It is arguable, is it not, that that right existed in any event?

**Mr. Elcock:** Yes.

**Senator McIlraith:** It does not add any right of appeal, does it?

**Mr. Elcock:** No, probably not. It was probably available in any event.

**Senator Roblin:** Mr. Elcock, am I right in the opinion that clause 56 is the only clause in the bill that refers to an appeal that might go to the federal court?

**Mr. Elcock:** It is the only clause in the bill that has an explicit reference to it. That is not to say that any other order or decision under the act is not appealable to a court.

**Senator Roblin:** I don't know what that means. My other question concerns the fact that clause 56 refers to orders subject to this clause. What are the orders subject to this clause?

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, there are about 8 to 12 of them. If you would like a specific list, I shall provide it. For example, clause 48 provides for the determination of a specific price in respect of oil produced from a well and delivery to a specific point, and there is a clause which provides for the declaration of a commercial discovery and a clause which provides for the transfer of an interest under the act.

**Senator Smith:** Could we have those clause numbers?

**Mr. Elcock:** Clause 46 deals with commercial discoveries; clause 52 deals with transfer of rights and clause 52(3) provides for a review under clause 56. Clause 55 which deals with cancellation of rights provides under subclause (2) for an appeal under clause 56.

Dr. Crosby has provided me with a complete list. Clause 23(2), deals with Canadian ownership rates falling below 50 per cent; clause 38(1) provides for the appointment of an operator by order of the minister; and clause 40(8) provides in certain circumstances for the determination of market value for oil produced from a well. That provision would only apply in certain circumstances. Clause 44(3) provides for the revoking of a declaration of a significant discovery. Clause 46(1), which we have already mentioned, deals with a commercial discovery. I would also refer to clause 48(1) which deals with production orders; clause 52(3) which deals with the transfer provision; and clause 55(2) which deals with the cancellation of an interest.

**Mr. Gillespie:** That is a total of eight.

**Mr. Elcock:** Yes, I was exceeding the number; eight is the number.

[Traduction]

assujetti à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, n'est-ce pas?

**M. Elcock:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Il est donc discutable qu'un droit ait existé de toute façon?

**M. Elcock:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Mais cela ne donne pas le droit d'interjeter appel?

**M. Elcock:** Non, probablement pas. De toute façon, ce droit existait probablement.

**Le sénateur Roblin:** M. Elcock, ai-je raison de croire que l'article 56 est le seul article du projet de loi qui fasse allusion à un appel susceptible d'être interjeté devant la Cour fédérale?

**M. Elcock:** C'est la seule disposition du bill qui y fasse explicitement référence. Mais cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas interjeter appel de tout autre arrêté ou décision formulé aux termes de la loi.

**Le sénateur Roblin:** Je ne sais pas ce que cela veut dire. Mon autre question porte sur le fait que l'article 56 fait allusion aux arrêts assujettis à cette disposition. De quels arrêts s'agit-il?

**M. Elcock:** Monsieur le président, il y en a entre huit ou douze. Si vous désirez en avoir une liste exacte, je peux vous en donner une. Par exemple, l'article 48 prévoit l'établissement de prix pour le pétrole tiré d'un puits et sa livraison à un endroit donné, il y a en outre un article qui prévoit la déclaration d'une découverte commerciale et un autre qui prévoit le transfert de droits conformément à la loi.

**Le sénateur Smith:** Avez-vous les numéros de ces articles?

**M. Elcock:** L'article 46 traite des découvertes commerciales; le paragraphe 52(3) traite du transfert de droits et prévoit un examen conformément à l'article 56. L'article 55 qui traite de l'annulation des droits prévoit, au paragraphe (2), le droit d'interjeter appel conformément à l'article 56.

M. Crosby m'a donné une liste complète. Le paragraphe 23(2) traite du taux de participation canadienne du propriétaire des droits si elle devenait inférieure à 50 p. 100; le paragraphe 38(1) prévoit que le Ministre peut, par arrêté, ordonner qu'une société désignée devienne exploitant; et le paragraphe 40(8) prévoit que dans certains cas, le Ministre peut déterminer la valeur marchande du pétrole tiré d'un puits. Cette disposition ne s'appliquerait que dans des circonstances particulières. Le paragraphe 44(3) prévoit l'annulation de la déclaration de découvertes importantes. Le paragraphe 46(1), dont nous avons déjà parlé, traite de la découverte commerciale. Je pourrais également parler du paragraphe 48(1) qui traite des arrêts de production; du paragraphe 52(3) qui traite des dispositions de transfert, et du paragraphe 55(2) qui traite de l'annulation des droits.

**M. Gillespie:** Cela ne représente que 8 dispositions.

**M. Elcock:** Oui, je m'étais trompé; c'est exact, il n'y en a que huit.



[Text]

**The Chairman:** Does the cancellation provision differ from the right of the minister to rule that there is a surrender?

**Mr. Elcock:** Dr. Crosby can correct me if I am wrong, but a surrender is something which would be done voluntarily by the interest holder unless there was some provision in the act which provided there was a deemed surrender in certain circumstances; otherwise we would be talking about a cancellation.

**The Chairman:** The cancellation is ministerial; the surrender is a voluntary act of a holder of the rights.

**Mr. Elcock:** If I remember correctly, there are a couple of provisions in the proposed act which provide that, in certain circumstances, there is a deemed surrender.

**Mr. Gillespie:** No such appeal lies, for example, under subclause 45(1) where the minister must order the drilling of a well?

**Mr. Elcock:** No, Mr. Chairman.

**Senator Roblin:** Would you repeat that?

**Mr. Gillespie:** Subclause 45(1) provides that the minister may order an interest owner to drill a well, and there is no provision for appeal from that order.

**Mr. Elcock:** Having said that, Mr. Chairman, I do not think I can give anyone an opinion as to in what circumstances one can appeal such an order. The fact that this act does not mention that it is appealable under clause 56 does not mean that it is impossible that it might, in certain circumstances, be appealed. At this point I do not know offhand what those circumstances would be.

**The Chairman:** It could be on the basis that the technical information is at variance with the decision of the minister.

**Mr. Elcock:** It could well be.

**Senator Roblin:** What are the grounds of appeal? Can you change the minister's findings of fact? Is it wide open?

**The Chairman:** I was thinking of the technical aspects, that is, the information that the minister discloses as the basis for his decision which may be at variance with what the holder of the rights believes to be the technical position.

**Senator Smith:** Subclause 56(3) says that the party requesting a hearing may make representations and introduce witnesses and documents, and then it goes on to say:

... making any order in respect of which a hearing has been held, the Minister shall consider the representations made and the evidence introduced at the hearing ...

That would almost leave it wide open to introduce any kind of evidence which has any bearing on the matter at all.

**The Chairman:** Yes, but if you have a clause that says there is no appeal of a particular thing, then clause 56 does not operate.

[Traduction]

**Le président:** Est-ce que la disposition sur l'annulation est différente du droit qu'a le Ministre de décider s'il y a abandon?

**M. Elcock:** M. Crosby peut me reprendre si je me trompe, mais un abandon serait fait volontairement par le détenteur des droits à moins qu'il y ait une disposition dans la loi stipulant que dans certaines circonstances les terres visées sont réputées être abandonnées; sinon, il s'agirait d'une annulation.

**Le président:** L'annulation est faite par le Ministre; l'abandon est un acte volontaire du détenteur des droits.

**M. Elcock:** Si je me souviens bien, il y a une ou deux dispositions dans le projet de loi qui prévoient que, dans certaines circonstances, les terres visées sont réputées être abandonnées.

**M. Gillespie:** Aucun appel du genre n'est prévu, par exemple, dans le cas du paragraphe 45(1), selon lequel le Ministre doit ordonner le forage d'un puits?

**M. Elcock:** Non, monsieur le président.

**Le sénateur Roblin:** Pouvez-vous répéter?

**M. Gillespie:** Le paragraphe 45(1) prévoit que le Ministre peut ordonner à un titulaire de droits de forer un puits, et il n'existe aucune disposition prévoyant l'appel de cette décision.

**M. Elcock:** Cela dit, monsieur le président, je ne pense pas pouvoir exprimer une opinion sur les circonstances dans lesquelles il est possible d'en appeler de cet arrêté; le fait que l'article 56 n'en fasse pas mention ne signifie pas nécessairement que ce soit impossible, dans certaines circonstances. Je ne sais pas de mémoire quelles seraient ces circonstances.

**Le président:** Il se pourrait par exemple, que les renseignements techniques ne correspondent pas à la décision du Ministre.

**M. Elcock:** Effectivement.

**Le sénateur Roblin:** Quels seraient les motifs d'appel? Est-il possible de modifier les conclusions du Ministre? Y a-t-il beaucoup de possibilités?

**Le président:** Je pensais aux aspects techniques, c'est-à-dire aux renseignements que le Ministre invoque comme fondement de sa décision, et qui pourraient différer de la perception que le titulaire des droits a de la situation du point de vue technique.

**Le sénateur Smith:** Le paragraphe 56(3) prévoit que le requérant d'une audition peut faire des observations, et présenter des témoins et des documents; on peut lire un peu plus loin dans le projet de loi:

... en prenant (...) l'arrêté (...) qui a fait l'objet d'une audition, le Ministre doit tenir compte de la preuve et des observations présentées à l'audition ...

Cette disposition permettrait de présenter à peu près n'importe quelle preuve se rapportant de près ou de loin à la question.

**Le président:** Oui, mais si la loi comporte une disposition indiquant qu'il est impossible de faire appel d'une décision

[Text]

**Senator Smith:** I understand that, yes.

**Senator Roblin:** Is clause 47(1) included in the appealable items?

**Mr. Elcock:** No, Mr. Chairman.

**Senator Roblin:** Are there any other significant clauses to which you can draw our attention for which no appeal is provided?

**Mr. Elcock:** The only clauses for which a specific appeal is provided are the ones I listed a few minutes ago.

**Senator Roblin:** Are there any other important aspects, such as drilling, for example, that are not provided for? You know this bill backwards and forwards, and I say that I do not.

**Mr. Elcock:** The decision of what is important and crucial would, to some extent, be "in the eyes of the beholder." There are some other clauses which, I suppose, one could describe as important clauses.

**Senator Roblin:** Can you name them?

**Mr. Elcock:** I suppose it would be hard to avoid the conclusion that the ordering of drilling of wells is an important clause; whether it is of the same magnitude of importance as a production order is another question. As an example, the provisions of clause 6 are not subject to appeal. There may be some people who consider those to be important provisions.

**Mr. Gillespie:** Which clause?

**Mr. Elcock:** The clause dealing with remedial orders by the Governor in Council.

It was very much a decision policy by the minister as to which clauses he felt should be subject to an appeal process and which he regarded as part of the administration of the act. It was not necessary to have a specific appeal process set out. Again, the judgment of what is important is really, at the end of the day, a policy decision more than a strictly legal decision.

**Mr. Gillespie:** I can see that clause 56 should not apply to clause 6 where you have the minister hearing an appeal of the decision of cabinet.

**Mr. Elcock:** I did not mean by that that it should necessarily be the same kind of appeal.

**Senator Smith:** Does anyone have a copy of the Federal Court Act?

**Mr. Elcock:** No, I do not have a copy of it here.

**Mr. Gillespie:** Senator Smith, I will take a look at the Federal Court Act this afternoon.

**Senator Buckwold:** Just for clarification, the appeal is going to be heard by the minister who made the decision; is that correct?

[Traduction]

prise en vertu d'une clause particulière, l'article 56 ne s'applique plus.

**Le sénateur Smith:** Oui, c'est bien ce que je crois comprendre.

**Le sénateur Roblin:** Les dispositions du paragraphe 47(1) font-elles partie des dispositions qui peuvent faire l'objet d'un appel?

**M. Elcock:** Non, monsieur le président.

**Le sénateur Roblin:** Pouvez-vous nous indiquer, s'il y a lieu, d'autres dispositions importantes pour lesquelles aucun appel n'est prévu?

**M. Elcock:** Les seules dispositions au sujet desquelles un appel est prévu expressément sont celles que j'ai énumérées il y a quelques minutes.

**Le sénateur Roblin:** Y a-t-il d'autres aspects importants, par exemple le forage, pour lesquels rien n'est prévu? Vous connaissez ce projet de loi sur le bout de vos doigts, et pas moi.

**M. Elcock:** L'importance qu'on accorde aux divers aspects dépend dans une certaine mesure du point de vue où l'on se place. Certaines autres dispositions pourraient, je suppose, être qualifiées d'importantes.

**Le sénateur Roblin:** Pouvez-vous les énumérer?

**M. Elcock:** Je suppose qu'il serait difficile de nier l'importance de la disposition portant sur les arrêtés de forage de puits; quant à savoir si elle a la même importance que celle qui porte sur les arrêtés de production, c'est une autre histoire. Par exemple, les dispositions contenues dans l'article 6 ne peuvent pas faire l'objet d'un appel; certains peuvent pourtant considérer qu'elles sont importantes.

**M. Gillespie:** Sur quoi porte cet article?

**M. Elcock:** Sur les décrets correctifs du gouverneur en conseil.

Lorsque le Ministre a déterminé quelles dispositions devraient selon lui faire l'objet d'un appel et lesquelles relevaient tout simplement de l'application de la loi, il a pris en fait une décision de principe. Il n'était pas nécessaire d'établir des dispositions précises sur les appels. Encore une fois, l'importance relative des diverses dispositions dépend en fin de compte d'une décision de principe plutôt que d'une décision strictement judiciaire.

**M. Gillespie:** Je vois que la clause 56 ne devrait pas s'appliquer à l'article 6, selon laquelle le Ministre entend un appel de la décision du cabinet.

**M. Elcock:** Je ne voulais pas dire par là qu'il devait s'agir nécessairement du même genre d'appel.

**Le sénateur Smith:** Quelqu'un a-t-il un exemplaire de la Loi sur la Cour fédérale?

**M. Elcock:** Non, je n'en ai pas ici.

**M. Gillespie:** Sénateur Smith, j'y jeterai un coup d'œil cet après-midi.

**Le sénateur Buckwold:** Une petite précision: l'appel doit être entendu par le Ministre qui a pris la décision, n'est-ce pas?



[Text]

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, a remark I made earlier is apropos at this point. It is correct to say that the appeal—and perhaps “appeal” is the wrong word—is heard before a decision is actually confirmed, so in some senses it is asking the minister to review a decision he proposes to make.

**Senator Flynn:** Do you not think the minister may have a conflict of interest since he has a common interest in everything?

**Mr. Elcock:** Since he is being asked to review a proposed decision and not a decision that has already been made, I am not sure that I see any conflict of interest.

**Senator Flynn:** If he is strongly in favour of, say, nationalization, a decision may be influenced; do you not think so?

**Mr. Elcock:** His decision would be subject to further appeal to a court if he eventually decided to disregard whatever representations were made.

**Senator McIlraith:** We are using the word “appeal” throughout as if it were an appeal from a decision. However, it is not that under clause 56; it is a hearing before the minister makes a decision. He is required to give notice of what he proposes to put in his decision, and then the hearing takes place before the final decision is made so any variation comes before the decision and not after.

**The Chairman:** It relates to the order that he proposes to make.

**Senator Cook:** It says that.

**Senator McIlraith:** We were treating the matter as an appeal, and it is not such a thing; it is a compulsory hearing before a decision is made.

**The Chairman:** It is really a “show cause” situation, is it not?

**Senator McIlraith:** Yes.

**Senator Cook:** Does the minister have to give any reasons?

**Mr. Elcock:** It provides that the minister give reasons for his decision.

**Senator Barrow:** Why should there not be a provision for appeal from the minister's decision?

**Mr. Gillespie:** The answer to that may be found in the Federal Court Act. I will check on that this afternoon.

**Senator Cook:** If the minister gives a reason which turns out to be ill-founded, is there provision to appeal to the Federal Court?

**Mr. Gillespie:** Yes, under subclause (5) there is provision to appeal the minister's decision to the Federal Court. There is specific provision for that in subclause (5).

**Senator Cook:** That would appear to be adequate, would it not?

[Traduction]

**M. Elcock:** Monsieur le président, on pourrait appliquer à ce propos une remarque que j'ai faite plus tôt. Il est exact de dire que l'appel—mais peut-être le terme «appel» est-il mal choisi—est entendu avant qu'une décision ait effectivement été confirmée, de sorte qu'en un certain sens, on demande au Ministre de réviser une décision qu'il se propose de prendre.

**Le sénateur Flynn:** Ne pensez-vous pas que le Ministre peut se trouver en situation de conflit d'intérêts étant donné qu'il a des intérêts dans tous les secteurs?

**M. Elcock:** Puisqu'on lui demande de réviser une décision proposée et non une décision qui a déjà été prise, je ne crois pas qu'il y ait conflit d'intérêts.

**Le sénateur Flynn:** S'il est fortement en faveur, disons, de la nationalisation, sa décision peut en être influencée, ne croyez-vous pas?

**M. Elcock:** Sa décision ferait l'objet d'un autre appel, devant un tribunal, s'il décidait de ne pas tenir compte des observations qui lui sont faites.

**Le sénateur McIlraith:** Nous utilisons le terme «appel» partout, comme s'il s'agissait de l'appel d'une décision. Cependant, ce n'est pas ce dont traite l'article 56; il s'agit d'une audition avant que le Ministre prenne sa décision. Ce dernier doit annoncer ce qu'il se propose de décider, et l'audition a ensuite lieu avant que la décision définitive soit prise, afin que toute modification soit apportée avant la prise de la décision et non après.

**Le président:** Cette audition porte donc sur l'arrêté qu'il se propose de prendre.

**Le sénateur Cook:** C'est ce que dit le projet de loi.

**Le sénateur McIlraith:** Nous discutons de la question comme s'il s'agissait d'un appel, mais ce n'est pas le cas; c'est une audition obligatoire avant la prise de décision.

**Le président:** Cette audition permet en fait au requérant d'exposer ses raisons, n'est-ce pas?

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Le Ministre doit-il donner des raisons?

**M. Elcock:** La Loi prévoit que le Ministre doit justifier sa décision.

**Le sénateur Barrow:** Pourquoi n'y a-t-il aucune disposition sur l'appel de la décision du Ministre?

**M. Gillespie:** La réponse à cette question se trouve probablement dans la Loi sur la Cour fédérale; je vérifierai cet après-midi.

**Le sénateur Cook:** Si le Ministre donne une raison qui s'avère non fondée, est-il possible de faire appel devant la Cour fédérale?

**M. Gillespie:** Oui, en vertu du paragraphe (5), il est possible de faire appel de la décision du Ministre devant la Cour fédérale. Ce paragraphe prévoit expressément ce genre de situation.

**Le sénateur Cook:** Cela semblerait suffisant, n'est-ce pas?



[Text]

**Mr. Gillespie:** The question is whether there is an appeal from the minister's decisions that are not covered by clause 56. For example, the minister's decision to order the drilling of a well. I will have to research that for you.

**The Chairman:** Yes, because that is not covered by clause 56.

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, I think it is worth remembering with respect to orders for drilling of wells that that is the end of the day term and condition of holding an interest in Canada lands. The government's interest, or I suppose the country's interest, if you wish, is in seeing some exploration go forward within whatever rules apply to environmental concerns and others.

**The Chairman:** Such orders can be made after one year in which the holder has held his interest under the provisions of the bill.

**Mr. Elcock:** That is in the case of a provisional lease.

**Mr. Gillespie:** Otherwise, there is no limitation?

**Mr. Elcock:** The other provisions with respect to drilling of wells apply to an exploration agreement. That would deal with whatever provisions are in that exploration agreement. Further provisions for the drilling of wells apply to the declaration of significant or commercial discoveries. Where a significant discovery has been declared, the government can order further wells to be drilled to find out the nature of the discovery.

**Senator Cook:** In the case of ordering the drilling of a well under a provisional lease, after one year, the holder has already paid substantial rent, has he not?

**Mr. Elcock:** He pays rent in respect of provisional leases, yes, Mr. Chairman.

**Senator Cook:** This would, then, go against the cost of drilling the well?

**Mr. Elcock:** I think Dr. Crosby stated yesterday that he would be allowed a refund in respect of the rentals paid.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I want to be sure about this power to order drilling. There is an agreement that the parties make in which any set of conditions can be established or imposed by the minister at that time. As I understand it, the power we are talking about is over and above anything that may have been agreed to in advance by the parties. This takes place after something happens, and in spite of what is in the agreement, the minister can still say: "In my judgment, you should drill hither and yon."

**The Chairman:** You say that even if an exploration agreement does not contain any provision in relations to drilling?

**Senator Roblin:** That is right.

**The Chairman:** Then it would appear to me that that would be the interpretation.

**Mr. Elcock:** That is correct, Mr. Chairman. If one were to find oneself in a situation where the exploration agreement for

[Traduction]

**M. Gillespie:** Il s'agit de savoir s'il existe des circonstances dans lesquelles, l'appel de la décision du Ministre ne serait pas couvert par l'article 56, par exemple, la décision d'ordonner le forage d'un puits. Il faudra que je fasse des recherches pour vous à ce sujet.

**Le président:** Oui, parce que ce genre d'appel n'est pas couvert par l'article 56.

**M. Elcock:** Monsieur le président, je pense qu'il ne faut pas oublier, en ce qui concerne les arrêtés de forage de puits, qu'en définitive, c'est la condition ultime pour être titulaire de droits sur les terres du Canada. L'intérêt du gouvernement, ou du pays si vous voulez, consiste j'imagine à ce que l'exploration se poursuive, dans les limites dictées notamment par les préoccupations liées à l'environnement.

**Le président:** Ces arrêtés peuvent être pris un an après que le titulaire détient des intérêts en application des dispositions de la loi.

**M. Elcock:** Dans le cas des concessions provisoires.

**M. Gillespie:** Autrement, il n'y a pas de limite?

**M. Elcock:** Les autres dispositions relatives au forage de puits s'appliquent aux accords d'exploration, ce qui couvre toutes les dispositions contenues dans ces accords. D'autres dispositions pour le forage de puits s'appliquent à la déclaration des découvertes importantes ou commerciales. Lorsqu'une découverte importante a été déclarée, le gouvernement peut ordonner que de nouveaux puits soient forés afin de déterminer la nature de la découverte.

**Le sénateur Cook:** Dans le cas où le Ministre ordonne le forage d'un puits dans le cadre d'une concession provisoire, après un an, le titulaire a déjà payé des redevances importantes, n'est-ce pas?

**M. Elcock:** Oui, monsieur le président, il paie les redevances qui s'appliquent aux concessions provisoires.

**Le sénateur Cook:** Le coût de forage du puits serait donc débité de cette somme?

**M. Elcock:** M. Crosby a indiqué hier, je crois, que le titulaire de droits pourrait se faire rembourser les redevances versées.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je voudrais m'assurer d'une chose au sujet de ce pouvoir d'ordonner le forage de puits. Selon l'accord conclu entre les parties, le Ministre peut imposer à ce moment-là toutes les conditions qu'il veut. Si je comprends bien, les pouvoirs dont nous parlons sont beaucoup plus importants que tous ceux dont les parties pouvaient être convenues à l'avance. La décision du Ministre suit l'accord, et quelque soit le contenu de celui-ci, le Ministre peut toujours dire: «Selon moi, vous devriez forer ici et là-bas.»

**Le président:** Même si l'accord d'exploration ne comprend aucune disposition au sujet du forage?

**Le sénateur Roblin:** Exactement.

**Le président:** Cette interprétation me semble donc exacte.

**M. Elcock:** Effectivement, monsieur le président. Si une entreprise fait une découverte importante après avoir signé un

## [Text]

some reason did not provide for the drilling of a well, and if a significant discovery were found in that area—and it would be difficult to imagine how one could know that without having drilled the well—then there could be an order from the minister to drill further wells. That would be in addition to anything provided for in the exploration agreement.

**Senator Roblin:** Yes, and there are several levels at which the order may be triggered.

**Mr. Elcock:** The next level beyond that is a commercial discovery. Mind you, Mr. Chairman, when one gets to a commercial discovery, one is into a production licence and no longer in that area under an exploration agreement.

**The Chairman:** If one were at the stage of production, that means they would be drilling?

**Mr. Elcock:** Yes, Mr. Chairman.

**Mr. Gillespie:** If I may move one, Mr. Chairman. Yesterday we discussed clause 10(2)(d), which states:

The Minister may enter into an exploration agreement relating to Canada lands in the manner provided by this Act.

(d) equity participation by government and Canadians, *including any aboriginal peoples of Canada who may be affected by the exploration agreement.*

There was the suggestion that this language may be too broad and that it may give rise to claims by aboriginal people quite distant from the lands affected by the agreement. I am wondering whether you have considered, or whether you will consider, amending this subclause to provide, first of all, that it only make provision for aboriginal peoples who are adversely affected and, secondly, those aboriginal peoples who are in some way attached to the area covered by the exploration agreement.

**Mr. Elcock:** To try to answer that question with a serious response, I can say that I am not sure I really see any problem with that clause. The language is broad, but as the chairman pointed out yesterday, it really does not achieve anything that under the general wording of subclause (2) the minister could not do in any event. It simply gives an indication to the companies involved in the offshore the kinds of things that the government is interested in having in exploration agreements and will be requesting. A call for proposals might even give further detail as to what the government would want in an exploration agreement. It does not provide any rights to any aboriginal groups. It merely says that if there are aboriginal groups who may be affected by the agreement, they may require some equity participation. Personally, I am not sure I would have any objection to the use of the word "adversely". I think, however, that that is probably a question that would have to be directed to the minister. Further, I am not sure it is easy to say exactly which aboriginal group is affected. It would be hard for me to say that.

## [Traduction]

accord d'exploration ne prévoyant pas, pour une raison quelconque, le forage d'un puits dans cette région (et il serait difficile d'imaginer comment on pourrait le savoir sans avoir foré un puits), le Ministre pourrait alors ordonner de forer d'autres puits. Cet arrêté viendrait s'ajouter aux dispositions de l'accord d'exploration.

**Le sénateur Roblin:** Oui, et un arrêté de ce genre pourrait être pris à plusieurs niveaux.

**M. Elcock:** Le niveau supérieur est celui de la découverte commerciale. Évidemment, monsieur le président, lorsqu'une entreprise fait une découverte commerciale, elle obtient une licence de production et n'est plus liée par un accord d'exploration.

**Le président:** Si une entreprise en est à l'étape de production, cela signifie qu'elle fait du forage?

**M. Elcock:** Oui, monsieur le président.

**M. Gillespie:** J'aimerais passer à un autre article, monsieur le président. Hier, nous avons discuté de l'alinéa 10(2)d), qui dit ceci:

Le Ministre peut conclure un accord d'exploration portant sur les terres du Canada de la façon prévue à la présente loi.

d) la participation du gouvernement et des Canadiens au capital-actions, *y compris les peuples autochtones du Canada*, qui peuvent être touchés par l'accord d'exploration.

Certains ont indiqué que ce libellé semblait trop vague et qu'il pouvait donner lieu à des réclamations de la part d'autochtones assez éloignés des terres visées par l'accord. Je me demande si vous avez songé à modifier cet alinéa afin qu'il ne concerne tout d'abord que les peuples autochtones lésés par l'accord et, ensuite, ceux qui sont attachés d'une façon quelconque à la zone visée par l'accord d'exploration.

**M. Elcock:** Pour essayer de répondre à cette question sérieusement, je puis vous dire que la disposition en cause ne pose pas vraiment de problème selon moi. Le libellé en est vague, mais comme le Président l'a souligné hier, les mesures qu'elle prévoit pourront de toute façon être prises par le Ministre en vertu du paragraphe (2), plus général. Elle indique simplement aux entreprises qui s'intéressent aux ressources au large des côtes le genre de choses que le gouvernement veut inclure et compte demander dans les accords d'exploration. L'appel d'offres pourrait même comprendre d'autres détails sur les éléments que le gouvernement voudrait voir inclus dans l'accord d'exploration. Cet alinéa n'accorde aucun droit particulier aux groupes autochtones. Il prévoit simplement que si certains de ces groupes sont touchés par l'accord, ils peuvent demander une participation au capital-actions. Personnellement, je ne suis pas sûr d'avoir des objections à l'utilisation du terme «lésés». Je pense cependant que cette question devrait probablement être soumise au Ministre. Par ailleurs, je crois qu'il sera difficile de déterminer exactement quels groupes autochtones seront touchés.



[Text]

**The Chairman:** The word you might stumble over would be "affected".

**Mr. Elcock:** Why, Mr. Chairman?

**The Chairman:** That is broader than language stating "aboriginal rights related to the area which is the subject of the exploration agreement".

**Mr. Gillespie:** The suggestion is that this language may open the door to the minister receiving all sorts of representations from aboriginal peoples so that they can get their slice of the pie. The suggestion is that the minister may wish to have tighter language in order to protect himself from these claims.

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, I do not want to appear as though I am ducking the question, but I think that it should be more appropriately directed to the minister. I suppose that I am not overly troubled by the word "affected." If one wanted to say "adversely affected", that kind of amendment would be possible, although I am not sure that it would achieve very much. I find it a little difficult to believe that anyone could sustain an argument for long that a tribe located on the west coast was affected by the drilling of a well located in Newfoundland, barring some special circumstances which tied those two things together. At the same time you could have situations in the Arctic where you have a group of Inuit whose territory extends over thousands of square miles. How do you ever say at which point they are affected or unaffected?

**Senator Roblin:** Somebody is going to have to say it.

**Mr. Elcock:** That is where this clause leaves us right now. Somebody is going to have to say when it is affected and when it is not.

**Senator Charbonneau:** With respect to this particular clause, when the minister asks for tenders or proposals, would it not be better to indicate how the aboriginal rights could be identified when tender calls are sent out? In other words, if a company starts bidding they want to know who their partners are going to be and what equity participation these people will have.

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, I would expect that the minister, when calling for proposals, would probably give further details as to the kind of proposals he would prefer to enter into in respect to a specific area. There is nothing in the bill that prevents him from doing that. That is my understanding. Perhaps you could ask Dr. Crosby if it is the intention to do something like that.

**The Chairman:** Senator Charbonneau, would not a minister, when inviting tenders or declaring that area open for tenders in connection with this subclause, indicate as one of the conditions that he may at a later stage add, if they are not contained in the tenders submitted, what the equity participation features are? That would be one way of doing it. He could wait until all the tenders are filed and then he could say, "these are the terms and conditions that I propose to add to any tender which I may decide to accept." Therefore, he has two courses open. It appears to me that the third course might be that he make equity participation, in the terms indicated here or as

[Traduction]

**Le président:** C'est ce terme «touchés» qui peut prêter à confusion.

**M. Elcock:** Pourquoi, monsieur le président?

**Le président:** C'est plus vague que de dire «les droits des autochtones sur la zone visée par l'accord d'exploration».

**M. Gillespie:** En fait, ce libellé pourrait pousser les peuples autochtones à faire au Ministre toutes sortes d'observations afin de pouvoir obtenir leur part du gâteau. Le Ministre pourrait alors vouloir que la loi soit rédigée de façon plus précise afin de se protéger de ces réclamations.

**M. Elcock:** Monsieur le président, je ne veux pas avoir l'air d'éviter la question, mais je pense que le Ministre serait mieux placé pour y répondre. En fait, le terme «touchés» ne m'inquiète pas outre mesure. Il serait possible de modifier la loi pour y inclure le mot «lésés», mais je ne suis pas sûr que cela donnerait grand-chose. J'ai peine à croire que quelqu'un pourrait longtemps prétendre qu'une tribu de la côte Ouest puisse être touchée par le forage d'un puits à Terre-Neuve, à moins de circonstances particulières liant ces deux éléments. Il pourrait aussi y avoir des cas où un groupe d'Inuits de l'Arctique aurait un territoire de plusieurs milliers de milles carrés. Comment peut-on dire à quel point ils seraient touchés ou non par un accord?

**Le sénateur Roblin:** Il faudra pourtant que quelqu'un le dise.

**M. Elcock:** Voilà où nous en sommes avec cette disposition. Il faudra que quelqu'un détermine quand un groupe est touché et quand il ne l'est pas.

**Le sénateur Charbonneau:** Pour ce qui est de cette disposition, ne serait-il pas préférable que le Ministre, lorsqu'il fait un appel d'offres, indique comment les droits des autochtones pourraient être déterminés? En d'autres termes, lorsqu'une entreprise fait une soumission, elle veut savoir qui seront ses partenaires et quelle sera leur participation au capital-actions.

**M. Elcock:** Monsieur le président, j'imagine que le Ministre, lorsqu'il fera un appel d'offres, donnera probablement de plus amples détails sur le genre d'offres auxquelles il accorderait sa préférence pour une région donnée il n'y a rien dans le projet de loi qui l'en empêche, selon moi. Vous pourriez peut-être demander à M. Crosby si l'esprit de la loi permet quelque chose du genre.

**Le président:** Sénateur Charbonneau, lorsque le Ministre fait un appel d'offres ou déclare une région ouverte aux offres conformément à ce paragraphe, ne devrait-il pas indiquer parmi les conditions qu'il est susceptible d'ajouter plus tard, si elles ne sont pas contenues dans les offres soumises, les éléments de la participation au capital-actions? Ce serait une façon de procéder. Le Ministre pourrait attendre jusqu'à ce que toutes les offres lui aient été soumises et dire ensuite quelles conditions il se propose d'ajouter à celles qu'il décidera d'accepter. Il a donc deux possibilités. Il me semble que la troisième possibilité pourrait être d'inclure la participation au



[Text]

amended by this committee, a part of the conditions of tender. Do you have any objection to that, Mr. Elcock?

**Mr. Elcock:** You have offered us another string to our bow. I am not quite sure that was quite how we intended to operate the system.

**The Chairman:** It is not a case of what is intended; it is a case of what it does. There is no limitation on the minister proceeding in that way.

**Mr. Elcock:** No, there is not, Mr. Chairman.

**Senator Charbonneau:** I think it would avoid a lot of trouble afterwards if he does it ahead of time.

**Mr. Elcock:** That is correct. Under clause 11 there is a provision for notice calling for proposals. Although the clause does not explicitly say it, one could easily insert into that clause notice as to the elements of proposals he would expect to receive.

**The Chairman:** There could be a reference to clause 10.

**Mr. Gillespie:** Mr. Elcock, could you describe briefly the penalty sections of the bill?

**Mr. Elcock:** There are really two kinds of penalty provisions in the bill. One can be found in clause 55 which is headed "Cancellation of Rights." For example, subclause (1) reads:

Where the Minister has reason to believe that an interest owner or holder is failing or has failed to meet any requirement of or under this Act or the Oil and Gas Production and Conservation Act or any regulations made under either Act, he may give notice to that interest owner or holder requiring compliance—

If the compliance does not occur within a period of time specified, then the minister may cancel the relevant interest or transfer to the Crown, which is the same effect.

**The Chairman:** There is a right of appeal under clause 56.

**Mr. Elcock:** yes, there is, Mr. Chairman. The further provision in the act is clause 57 through clause 60 which provides for the standard kind of offence provisions—fines, jail terms et cetera—for contravention of the act.

**Mr. Gillespie:** Have you had any representations from industry as to these penalty provisions? As I understand it, there have been some suggestions that these penalty provisions may be too severe.

**Mr. Elcock:** There was some suggestion, Mr. Chairman, that the amounts were excessive. I cannot remember which companies, if any, raised that.

**Mr. Gillespie:** I believe Norcen suggested that the penalty provisions of clause 57 were of unprecedented severity. Clause 57, subclause (1) provides:

Every person who contravenes or fails to comply with any provision of this Act or the regulations . . . is guilty of an offence and is liable

[Traduction]

capital-actions, selon les termes indiqués ici ou après modification par le Comité, dans les conditions de l'offre. Avez-vous des objections à cela, monsieur Elcock?

**M. Elcock:** Vous avez ajouté une autre corde à notre arc. Je ne suis pas tout à fait certain que nous voulions exploiter le système de cette façon-là.

**Le président:** Il ne s'agit pas de déterminer l'institution, mais bien les effets. Le ministre peut procéder de cette façon sans restriction.

**M. Elcock:** Vous avez raison, Monsieur le président.

**Le sénateur Charbonneau:** Je crois qu'on éviterait beaucoup de problèmes à l'avenir s'il le faisait avant le temps.

**M. Elcock:** C'est exact. L'article 11 prévoit les avis d'appel d'offres. Même si l'article ne l'indique pas explicitement, on pourrait facilement ajouter un avis comportant les éléments d'offres qu'on souhaiterait avoir.

**Le président:** On pourrait faire un renvoi à l'article 10 du projet de loi.

**M. Gillespie:** M. Elcock, pourriez-vous décrire brièvement les articles du projet de loi relatifs aux sanctions?

**M. Elcock:** En fait, il y a deux genres de dispositions relatives aux sanctions dans le projet de loi. On en trouve une à l'article 55 qui annule les droits. Par exemple, le paragraphe (1) stipule que:

Le ministre, s'il a des motifs de croire que le titulaire de droits ne satisfait pas ou n'a pas satisfait aux exigences de la présente Loi ou de la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz ou de leurs règlements, peut, par avis donné à ce titulaire, lui enjoindre de se conformer aux exigences . . .

A défaut d'obtempérer dans le délai imparti, le ministre peut alors annuler les droits en cause ou les transférer à la Couronne, ce qui donne le même résultat.

**Le président:** L'article 56 prévoit un droit d'appel.

**M. Elcock:** Oui, c'est vrai, monsieur le président. Les autres dispositions de la Loi à ce sujet sont les articles 57 à 60 qui prévoient les sanctions habituelles pour les infractions, c'est-à-dire les amendes, les peines d'emprisonnement, etc.

**M. Gillespie:** L'industrie nous a-t-elle fait des représentations au sujet de ces dispositions? Si j'ai bien compris, certains trouvent qu'elles sont peut-être trop sévères.

**M. Elcock:** On a dit, monsieur le président, que les amendes étaient excessives. Je ne me rappelle plus quelles sociétés avaient dit cela.

**M. Gillespie:** Je crois que Norcen a déclaré que les peines prévues à l'article 57 étaient d'une sévérité sans précédent. Le paragraphe 57(1) prescrit que:

Quiconque contrevient à une disposition de la présente loi ou des règlements qui lui sont applicables commet une infraction et encourt:

## [Text]

(a) on summary conviction, to a fine not exceeding one hundred thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding one year, or both; or

(b) on conviction on indictment, to a fine not exceeding one million dollars or to imprisonment for a term not exceeding five years, or to both.

**Senator Laird:** Do you think failure to comply could be done inadvertently?

**The Chairman:** Senator Laird, before you finish off your question, subclause (2), of clause 57 provides an additional penalty that for every day in which that offence continues it is a new offence.

**Senator Laird:** But it still could be done perhaps carelessly, and that is a fairly severe penalty for doing that.

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, I would note that the amounts set out in clause 57 are maximums. They are the upper limit that the court could impose. I would not expect in situations of inadvertence that any court would impose a maximum penalty.

**Senator Laird:** But who knows? It is there.

**Senator Walker:** It is there but it is within the discretion of the presiding judge and could be as little as he wished. There is no minimum.

**Mr. Elcock:** That is correct.

**Senator Walker:** It would help to keep them honest.

**Mr. Elcock:** I would hope so.

**Senator Cook:** Can it not be appealed?

**Mr. Elcock:** Yes, Mr. Chairman.

**Senator Walker:** There is an appeal all the way through.

**Mr. Elcock:** This is a criminal matter so there could be an appeal.

**Mr. Gillespie:** The question was raised the other day whether the PIP grants were taxable. Are you in a position to answer that question?

**Mr. Elcock:** My understanding is that they are taxable, Mr. Chairman. Unfortunately, the note which somebody prepared for me is in the pocket of the jacket I wore yesterday. If you had asked me that question yesterday I could have given you the precise answer. I will try and bring the note the next time I am here.

**The Chairman:** Does the note contain your statement to the committee?

**Mr. Elcock:** I was informed that the question had been asked, and I asked someone to check and to give me the answer. The answer is on a piece of paper—

**The Chairman:** And that answer will be your answer?

**Mr. Elcock:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Your responsibility.

**Mr. Elcock:** Yes, Mr. Chairman.

## [Traduction]

a) soit, sur déclaration sommaire de culpabilité, une amende d'au plus cent mille dollars et un emprisonnement d'au plus un an, ou l'une de ces peines,

b) soit, sur déclaration de culpabilité à la suite d'une mise en accusation, une amende d'au plus un million de dollars et un emprisonnement d'au plus cinq ans, ou l'une de ces peines.

**Le sénateur Laird:** Pensez-vous qu'on puisse contrevenir à la Loi par inadvertance?

**Le président:** Sénateur Laird, avant que vous ayez terminé de poser votre question, le paragraphe 57(2) prévoit une peine additionnelle pour chaque jour où l'infraction continue, ce qui constitue une nouvelle infraction.

**Le sénateur Laird:** Mais il se peut que ce soit par manque d'attention, cela entraînerait alors une peine assez sévère.

**M. Elcock:** Monsieur le président, je tiens à souligner que les montants indiqués à l'article 57 sont les peines maximales qu'un tribunal peut imposer. Je ne crois pas qu'un tribunal imposerait la peine maximale en cas de faute par inadvertance.

**Le sénateur Laird:** Mais qui sait? Les peines existent.

**Le sénateur Walker:** Elles existent, mais elles sont laissées à la discrétion du juge qui peut imposer une peine aussi légère qu'il le veut. Il n'y a pas de minimum.

**M. Elcock:** C'est exact.

**Le sénateur Walker:** Il serait bon de les fixer plus raisonnablement.

**M. Elcock:** Je l'espère bien.

**Le sénateur Cook:** Ne peut-on pas faire appel?

**M. Elcock:** Oui, monsieur le président.

**Le sénateur Walker:** Il est toujours possible d'interjeter appel.

**M. Elcock:** Il s'agit d'une infraction criminelle et elle peut ainsi faire l'objet d'appel.

**M. Gillespie:** On demandait l'autre jour si les subventions versées dans le cadre du PEP étaient imposables. Êtes-vous en mesure de répondre à cette question?

**M. Elcock:** A mon avis, elles sont imposables, monsieur le président. Malheureusement, la note que quelqu'un avait rédigée pour moi est dans la poche de la veste que je portais hier. Si vous m'aviez posé cette question hier j'aurais pu vous donner la réponse exacte. J'essaierai d'apporter cette note la prochaine fois que je viendrai.

**Le président:** La note contient-elle votre déclaration au Comité?

**M. Elcock:** On m'a dit que la question avait été posée, et j'ai demandé à quelqu'un de vérifier et de me donner la réponse. La réponse est écrite sur un bout de papier...

**Le président:** Et cette réponse sera la vôtre?

**M. Elcock:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Votre responsabilité.

**M. Elcock:** Oui, monsieur le président.



*[Text]*

**Mr. Gillespie:** I note that the bill applies to Canada lands, which are defined to be the Yukon and Northwest Territories and offshore areas. Is my understanding correct that the bill does not apply to federal crown lands in any of the provinces?

**Mr. Elcock:** That is correct, Mr. Chairman.

**Mr. Gillespie:** What legislation would apply to those lands?

**Mr. Elcock:** In some cases they would be covered by the Indian Oil and Gas Act—that would be reserves, et cetera. In respect of other areas within a province, they are usually governed in accordance with the same rules as apply to the surrounding provincial lands—in other words, under the Public Lands Grants Act they would apply the equivalent to the same provincial rules.

**The Chairman:** Is there a different kind of documentation in relation to crown lands that are situated in a province?

**Mr. Elcock:** Than is provided in this bill? There is a different set of rules for crown lands within a province than is contemplated by this bill.

**The Chairman:** What is the section?

**Mr. Elcock:** There is no section in the proposed act. They are not covered by the act. They would remain covered effectively by the Public Lands Grants Act and whatever regulations might be made under that act.

**The Chairman:** So that any documentation would be based on statutes other than Bill C-48?

**Mr. Elcock:** That is correct, Mr. Chairman. I believe the reason is that it would be very difficult to operate in the province of Alberta, or any other province, a system—purely in a technical sense—which was substantially different from the prevailing provincial situation.

**The Chairman:** Possibly it would have support of a provision that I understand is in the Alberta agreement, and certainly in the Saskatchewan agreement, to the effect that neither the provinces who are concerned nor the federal authority would question the jurisdiction of either province or federal authority in relation to this kind of situation.

**Mr. Elcock:** No, Mr. Chairman. That has been the prevailing practice for a long time. This bill does not change it, and it is not a practice that was recovered in the agreements with the producing provinces.

**The Chairman:** I have not seen the Saskatchewan agreement, but I have read a review of it, in which it was mentioned that this particular revision was contained therein. You say it is an outstanding practice.

**Mr. Elcock:** That has been the procedure for a long period of time.

**The Chairman:** There is no statutory support for the statement that this practice would prevail. There is no contest on constitutionality.

*[Traduction]*

**M. Gillespie:** Je note que le projet de loi s'applique aux terres du Canada, qui désignent le territoire du Yukon, les territoires du Nord-Ouest et les terres au large des côtes. Si j'ai bien compris, le projet de loi ne s'applique pas aux terres de la Couronne fédérale dans aucune des provinces?

**M. Elcock:** C'est exact, monsieur le président.

**M. Gillespie:** Quelle loi s'appliquerait à ces terres?

**M. Elcock:** Dans certains cas, elles seraient visées par la Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes—c'est-à-dire les réserves, etc. Pour ce qui est des autres terres à l'intérieur des limites d'une province, elles sont habituellement visées par les mêmes règles qui s'appliquent aux terres provinciales environnantes—en d'autres termes, en vertu de la Loi sur les concessions de terres publiques, elles seraient régies par les mêmes règles provinciales.

**Le président:** Y a-t-il une documentation différente pour les terres de la Couronne qui sont à l'intérieur des limites des provinces?

**M. Elcock:** Autre que celle prévue dans le projet de loi? Il existe différentes règles pour les terres de la Couronne à l'intérieur des limites d'une province, mais qui ne font pas partie de ce projet de loi.

**Le président:** A quel article?

**M. Elcock:** Il n'y a aucun article dans le projet de loi. Elles ne sont pas visées par celui-ci. Elles seraient encore visées de façon efficace par la Loi sur les concessions de terres publiques et tout règlement adopté en vertu de cette loi.

**Le président:** De sorte que toute documentation se fonderait sur des statuts autres que le bill C-48?

**M. Elcock:** C'est exact, monsieur le président. Je crois que c'est parce qu'il serait très difficile de mettre en place en Alberta, ou dans toute autre province, un système—en termes purement techniques—qui serait essentiellement différent de ce qui se fait dans une province.

**Le président:** Elle serait possiblement appuyée par une disposition que, j'ai cru le comprendre, fait partie de l'entente avec l'Alberta, et certainement dans l'entente avec la Saskatchewan, portant qu'aucune des provinces en cause ni le gouvernement fédéral ne mettraient en doute la compétence de l'une des provinces ou du gouvernement fédéral pour ce qui est de ce genre de situation.

**M. Elcock:** Non, monsieur le président. Cette pratique prévaut depuis longtemps. Le projet de loi n'apporte aucun changement à ce sujet, et il ne s'agissait pas d'une pratique prévue par les ententes avec les provinces productrices.

**Le président:** Je n'ai pas vu l'entente avec la Saskatchewan, mais j'ai lu un article à ce sujet, dans lequel on disait que cette révision particulière en faisait partie. Vous dites que cette pratique est courante.

**M. Elcock:** Cette pratique existe depuis longtemps.

**Le président:** Aucune loi n'appuie cette déclaration selon laquelle cette pratique prévaudrait. Elle n'est pas contestée du point de vue de la constitutionnalité.



[Text]

**Mr. Elcock:** No, there is no disagreement with the provinces.

**The Chairman:** There is no disagreement? What I am saying is that there is no statutory provision confirming that practice.

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, the Public Lands Grants Act, which is an act of the Parliament of Canada, would apply to those federal crown lands, given that this legislation does not apply to them, and any regulations that were made in respect of those lands would be made under the Public Lands Grants Act.

**Senator Cook:** Really we are not concerned, because they do not fall within the definition.

**The Chairman:** That's right.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, I thought I heard Mr. Elcock say a few moments ago that the proposed act would apply offshore—and I can see that for myself. I have just heard him say that it does not apply to federal crown lands onshore.

**Mr. Elcock:** Within a province.

**Senator Smith:** So there may very well be statutory requirements with regard to development offshore—a variation from development on federally owned lands onshore within the provincial boundary.

**Mr. Elcock:** That is correct, Mr. Chairman. A different set of rules would prevail.

**Senator Smith:** Is there any provision in this bill whereby there is some room for provisions in an agreement which might be made between a province—let us say the Province of Nova Scotia—and the federal government which would allow any departure from the provisions of this bill, if it becomes law?

**Mr. Elcock:** No, Mr. Chairman.

**Senator Smith:** So any agreement of the kind now under discussion between provinces with offshore interests and the federal government is bound to be subject to the provisions of this bill when it becomes law?

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, the proposed act applies to any lands which are not within a province. If a court were to determine that any lands offshore of a province were within the boundaries of the province, then the proposed act would not apply to those lands. To the extent that those lands are not within the boundary of a province, then the act would apply to any offshore lands.

**Senator Smith:** And there is no provision in it whereby an agreement between the federal and provincial governments can vary that?

**Mr. Elcock:** No, Mr. Chairman; but in the event that an agreement is reached, assuming that was the form the agreement took, it would be possible to pass new legislation to make that possible.

[Traduction]

**M. Elcock:** Non, il n'existe aucun désaccord avec les provinces.

**Le président:** Il n'y a aucun désaccord? Il n'existe ainsi aucune disposition légale qui confirme cette pratique.

**M. Elcock:** Monsieur le président, la Loi sur les concessions de terres publiques, qui est une loi du Parlement du Canada, s'appliquerait à ces terres de la Couronne fédérale, étant donné que le présent projet de loi ne s'applique pas à ces dernières, et tout règlement visant ces terres serait adopté en vertu de la Loi sur les concessions de terres publiques.

**Le sénateur Cook:** En fait, cela ne nous concerne pas vu qu'elles ne font pas partie de la définition.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, j'ai cru entendre monsieur Elcock dire il y a quelques instants que le projet de loi s'appliquerait à l'exploitation au large des côtes—et je peux le constater de moi-même. Je viens juste de l'entendre dire qu'il ne s'applique pas aux terres de la Couronne fédérale sur la terre ferme.

**M. Elcock:** A l'intérieur des limites d'une province.

**Le sénateur Smith:** Il pourrait alors y avoir des exigences statutaires pour l'exploitation au large des côtes—une variante de l'exploitation des terres du gouvernement fédéral à l'intérieur des limites d'une province.

**M. Elcock:** C'est exact, monsieur le président. Différentes règles auraient préséance.

**Le sénateur Smith:** Ce projet de loi prévoit-il que les dispositions d'une entente qui pourraient être signées entre une province—disons la Nouvelle-Écosse—et le gouvernement fédéral permettraient de s'éloigner des dispositions de ce projet de loi, s'il est adopté?

**M. Elcock:** Non, monsieur le président.

**Le sénateur Smith:** Toute entente de ce genre faisant maintenant l'objet de discussions entre les provinces et le gouvernement fédéral au sujet de droits aux larges des côtes devra donc être conforme aux dispositions du projet de loi lorsqu'il sera adopté?

**M. Elcock:** Monsieur le président, le projet de loi s'applique à toutes les terres qui ne sont pas à l'intérieur des limites d'une province. Si un tribunal décidait que les terres au large des côtes d'une province étaient à l'intérieur des limites de la province, le projet de loi ne s'appliquerait donc pas à ces terres. Dans la mesure où ces terres ne sont pas à l'intérieur d'une province, la loi s'appliquerait alors aux terres au large des côtes.

**Le sénateur Smith:** Il ne serait pas possible en vertu de cette dernière qu'une entente entre le gouvernement fédéral et une province puisse y déroger?

**M. Elcock:** Non, monsieur le président, mais si une entente intervient, en supposant que l'entente prenne cette forme, il serait possible d'adopter une nouvelle loi pour changer cela.

[Text]

**Senator Smith:** I am aware of what you can do about legislation, but that is not my concern at the moment. It might take a long while to get any legislation.

**The Chairman:** Perhaps not as long to get agreement.

**Senator Smith:** That may be.

**Senator Cook:** Actually Senator Smith's point is that the proposed act is saying the federal government owns the lands no matter what a court may say.

**Mr. Elcock:** No, that is not what the proposed act says. It says that Canada lands are those lands that belong to Her Majesty in right of Canada or in respect of which Her Majesty has the right to dispose. It then says, in subclause (b) "those submarine areas, not within a province." Quite clearly there are now some areas which are within a province. For example, if I recall my law books correctly, Conception Bay historically is a part of the province of Newfoundland. Therefore it would not be subject to the definition "Canada lands". There are some other areas where the same situation prevails. If it were determined at any time that the lands off any of the maritime provinces were within the boundaries of that province, they would then fall out under (b). Even if they are not determined to be within a boundary of a province, the proposed act does not necessarily say that Canada owns them. In point of fact, if we are talking about lands beyond the territorial sea—in other words, the 12-mile limit—quite clearly we cannot own them. No one in Canada, in a legal sense, can own them. Assuming that the Law of the Sea Treaty is ultimately accepted, we have an ability to deal with those lands, but we do not have ownership of them, in international law, beyond 12 miles.

**The Chairman:** International law may not be a factor in determining the domestic rights of provinces and the federal authority. It may be persuasive, but it may not be a factor.

**Mr. Elcock:** Presumably, Mr. Chairman, it would have some effect on the decision of the court. The court would probably not decide in the face of international law, that either the Province of Newfoundland or Canada had ownership beyond the territorial sea in contradiction of international law. It may well be that it would decide that one or the other had ownership out to the 12-mile limit. Beyond that it could only decide who had whatever rights exist in international law and who could exercise those rights over a further area.

**The Chairman:** I would rather not have involved in this discussion the status of international law in relation to this situation.

**Senator Cook:** The courts have already decided that the federal authority cannot make a treaty with an outside country to affect provincial rights—but we will not get into that argument now. It is not as simple as it would appear.

[Traduction]

**Le sénateur Smith:** Je sais ce qu'on peut faire avec une loi, mais ce n'est pas ce qui me préoccupe pour l'instant. L'adoption d'une loi peut exiger beaucoup de temps.

**Le président:** Ce serait peut-être moins long que pour une entente.

**Le sénateur Smith:** C'est possible.

**Le sénateur Cook:** En réalité, le sénateur Smith dit que le projet accorde au gouvernement fédéral la propriété des terres, quoiqu'en puissent dire les tribunaux.

**M. Elcock:** Non, ce n'est pas ce que dit le projet de loi. Il dit que les terres du Canada sont «les terres qui appartiennent à sa Majesté du chef du Canada ou que sa Majesté du chef du Canada peut aliéner». Il parle ensuite à l'alinéa b) «des zones sous-marines adjacentes, à l'intérieur des limites d'une province». Il est évident qu'il existe maintenant des zones qui sont à l'intérieur des limites d'une province. Par exemple, si je me souviens bien de mes livres de droit, Conception Bay fait traditionnellement partie de Terre-Neuve. Elle ne serait par conséquent pas visée par la définition des «terres du Canada». Il y a d'autres zones qui sont dans la même situation. Si l'on décidait, n'importe quand, que les terres dans les eaux adjacentes à l'une des provinces maritimes étaient à l'intérieur des limites de cette province, elles tomberaient alors sous le coup de l'alinéa b). Même si l'on détermine qu'elles ne sont pas à l'intérieur des limites d'une province, le projet de loi ne dit pas nécessairement que le Canada en est le propriétaire. En fait, si nous parlons de terres situées au-delà des eaux territoriales—en d'autres termes, à la limite de 12 milles—il est tout à fait évident que nous ne pouvons en être propriétaires. Sur le plan juridique, personne au Canada ne peut les posséder. Si l'on suppose que la loi du Traité sur les droits de la mer est acceptée de façon ultime nous pouvons disposer de ces terres, mais nous n'en sommes pas propriétaires, selon le droit international, si elles sont situées au-delà de 12 milles de la côte.

**Le président:** La loi internationale n'aidera peut-être pas à déterminer les droits nationaux des provinces et du gouvernement fédéral. Elle peut être convaincante, mais pourrait ne pas entrer en ligne de compte.

**M. Elcock:** Monsieur le président, on peut supposer qu'elle aurait une certaine influence sur la décision du tribunal. Le tribunal ne déciderait probablement pas à l'encontre du droit international, que Terre-Neuve ou le Canada est propriétaire de terres situées au-delà des eaux territoriales. Il pourrait très bien décider que l'un ou l'autre des gouvernements est propriétaire des terres situées à l'intérieur de la limite de 12 milles. Pour ce qui est du reste, il ne pourrait que décider qui a des droits en vertu du droit international et qui peut exercer ces droits au-delà de cette zone.

**Le président:** J'aurais préféré que l'on ne discute pas de l'état du droit international par rapport à la situation qui nous occupe.

**Le sénateur Cook:** Les tribunaux ont déjà déclaré que le gouvernement fédéral ne peut signer de traité avec un autre pays pour modifier les droits des provinces—mais nous ne discuterons pas de cela maintenant. Ce n'est pas aussi simple qu'on le croirait.



[Text]

**Senator Smith:** Mr. Chairman, may I return to offshore problem?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Smith:** Looking at clause 2(b), the Canada lands are defined as:

those submarine areas, not within a province,

I suppose, therefore, it would be open to the federal government and the province to assume that the lands, or the offshore resources, about which they wanted to make an agreement, were in fact within the province. Consequently, the contents of the agreement would not be in any way inhibited by the statute.

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, in order to do that the federal government would probably have to enact legislation to extend the boundaries of the province to cover whatever area offshore we are talking about.

**Senator Smith:** Well now, that depends on another argument altogether, on which I will take issue with you with great vigour.

I am just asking now, if, in the opinion of Mr. Elcock, this statute not being improved or altered by other legislation, it is, in his opinion, open to the federal and provincial governments, in trying to come to an agreement about offshore resources, to treat the particular submarine areas as within the province.

**Mr. Elcock:** I think, if what you are suggesting is that administratively the two governments could come to some arrangement whereby the federal government would agree to define Canada lands, whatever the law was in a more restrictive sense, that is possible.

**Senator Cook:** This definition will be only a pious hope if the courts hold that the provinces have the rights to the lands.

**Senator Smith:** And a hope which does not pay much attention to the law.

**Mr. Elcock:** I think, on the contrary, Mr. Chairman, the definition, should the courts ever decide that such areas are within provincial jurisdiction, would be precisely in accord with that answer from the court, because all it would mean is that the area that the court decided would be within the province would not be subject to this act, by virtue of the court's decision.

**Mr. Gillespie:** I assume, Mr. Elcock, you had some hand in the drafting of this bill.

**Mr. Elcock:** I didn't draft the whole thing, but I have corrected or changed some things, and added other things.

**Mr. Gillespie:** Are you familiar with similar legislation from the producing provinces, such as Alberta?

**Mr. Elcock:** I have read the legislation, Mr. Chairman.

**Mr. Gillespie:** There has been some expression of concern as to the amount of ministerial discretion in this bill. Could you comment as to whether the amount of discretion in this bill

[Traduction]

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, peut-on revenir au problème des terres au large des côtes?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Smith:** A l'alinéa 2b), les terres du Canada sont définies comme étant:

les zones sous-marines, à l'extérieur des limites d'une province,

Je suppose, par conséquent, que le gouvernement fédéral et les provinces pourraient présumer que les terres, ou les ressources aux larges des côtes, au sujet desquelles ils veulent signer une entente, sont en fait à l'intérieur des limites de la province. Par conséquent, le contenu de l'entente ne serait nullement affecté par la loi.

**M. Elcock:** Monsieur le président, pour ce faire, le gouvernement fédéral serait probablement obligé de légiférer pour étendre les limites de la province afin de couvrir la région côtière dont il est question.

**Le sénateur Smith:** Cela est une toute autre question que je discuterai à présent avec vous.

Tout ce que je demande, c'est si M. Elcock est d'avis que, étant donné que la présente loi n'est pas améliorée ni modifiée par une autre loi, elle permet au gouvernement fédéral et aux provinces de signer des ententes au sujet des ressources au large des côtes, afin de traiter des zones sous-marines particulières situées à l'intérieur des limites des provinces.

**M. Elcock:** Si vous demandez si les deux gouvernements pourraient en venir à un arrangement administratif en vertu duquel le gouvernement fédéral accepterait de définir les «terres du Canada», peu importe la loi, de façon plus restreinte, je crois que c'est possible.

**Le sénateur Cook:** Cette définition ne sera qu'un vœu pieux si les tribunaux jugent que les provinces ont des droits sur les terres.

**Le sénateur Smith:** Un vœu qui ne tient pas tellement compte de la loi.

**M. Elcock:** Je crois au contraire, monsieur le président, que la définition, si les tribunaux décidaient que ces zones relevaient des provinces, serait précisément conforme à la décision du tribunal, parce que cela signifierait que la zone qui est située à l'intérieur des limites d'une province en vertu de la décision du tribunal ne sera pas visée par la présente loi.

**M. Gillespie:** Je suppose, M. Elcock, que vous avez participé à la rédaction du projet de loi.

**M. Elcock:** Je ne l'ai pas rédigé au complet, mais j'ai corrigé ou modifié certaines choses et j'en ai ajouté d'autres.

**M. Gillespie:** Connaissiez-vous des lois semblables adoptées dans les provinces productrices, comme l'Alberta?

**M. Elcock:** J'ai les ai lues, monsieur le président.

**M. Gillespie:** On s'est quelque peu inquiété de l'étendue du pouvoir discrétionnaire que possède le ministre aux termes de ce projet de loi. Pourriez-vous nous dire si, à votre avis, le



[Text]

exceeds, or does not exceed, that of similar legislation, say in Alberta?

**Mr. Elcock:** Again, I do not mean to sound as if I am ducking the question. That is a hard thing to quantify. There is a considerable amount of discretion in Alberta legislation with respect to oil and gas production, etc. A lot can be done by regulation under that legislation, which is, in some sense, the same thing as broad discretion. You have to have a very broad enabling statute which provides for that kind of discretion. There is, I suppose, an argument for saying that this is more discretionary, but at the same time I guess I would suggest that this legislation has to deal with a much less hospitable climate, and much less hospitable area, than does the Alberta legislation.

**Mr. Gillespie:** So I understand from your answer that most of the discretion in the Alberta legislation vests in the cabinet rather than in the minister.

**Mr. Elcock:** I am not sure that I would go that far. As I recall, there is discretion for the minister as well, in the Alberta legislation; but there are some areas where there is regulation; in other words, by legislative council. I cannot pretend to be an expert on Alberta legislation, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, you have the opportunity to disclaim.

I am just wondering about this. If we analyze the ministerial discretions, it seems to me, in reading the list of them—and it is a very substantial list—that a lot of them are what I would call administrative discretions.

**Mr. Elcock:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** What would you call the rest of them?

**Senator Charbonneau:** Dictatorial?

**Mr. Elcock:** I guess I would have said that they were necessary for the proper administration of a program in a very inhospitable area, where a large degree of flexibility will be necessary both to manage an effective oil and gas industry involvement in that area, and also to ensure that the necessary environmental and other protections are set up.

**The Chairman:** Can you take one instance from this bill and illustrate what you have said?

**Mr. Elcock:** I think that if you want that kind of illustration, Mr. Chairman, you would do better to ask Dr. Crosby. I am just speaking from having listened to him on other occasions. He can tell you more about how a specific situation would work than I can.

**The Chairman:** Dr. Crosby, you will note that as one of the questions we will pick up with you.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, clause 5 says that this act applies to all Canada lands. Subclause (2) of that clause says:

(2) The Governor in Council may, by order, for any purposes and under any conditions set out in the order, withdraw from the application of this Act such Canada lands as are specified in the order.

[Traduction]

ministre jouit d'un pouvoir discrétionnaire trop étendu selon ce projet de loi et si ce pouvoir est plus grand que celui conféré par d'autres lois semblables, disons celle de l'Alberta?

**M. Elcock:** Ici encore je ne veux pas donner l'impression de vouloir éviter la question. C'est une chose difficile à quantifier. La loi de l'Alberta confère un pouvoir discrétionnaire considérable en ce qui concerne la production pétrolière et gazière, etc. On peut autoriser beaucoup de choses par un règlement aux termes de la loi, ce qui, dans un certain sens, est la même chose qu'un pouvoir discrétionnaire très étendu. La loi habilitante doit être très vaste pour prévoir ce genre de discrétion. Il y a, je suppose, un argument voulant que cela excède le pouvoir discrétionnaire, mais je suppose qu'en même temps cette loi sera appliquée dans un milieu beaucoup moins hospitalier que celle de l'Alberta.

**M. Gillespie:** Je comprends donc d'après votre réponse que la Loi de l'Alberta confère la plus grande partie du pouvoir discrétionnaire au cabinet plutôt qu'au ministre.

**M. Elcock:** Je ne crois pas pouvoir aller si loin. Si je me souviens bien, la Loi de l'Alberta confère aussi au ministre un pouvoir discrétionnaire; mais il y a certains secteurs où le règlement s'applique; en d'autres termes, par un conseil législatif. Je ne veux pas prétendre être spécialiste de la Loi de l'Alberta, monsieur le président.

**Le président:** Bien, vous êtes libre de la désavouer.

Je me demande simplement ceci. Si nous analysons les pouvoirs discrétionnaires du ministre, il me semble, à la lecture de la liste—et il s'agit d'une liste considérable—qu'un grand nombre de ces pouvoirs sont de nature administrative.

**M. Elcock:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Comment appelleriez-vous les autres?

**Le sénateur Charbonneau:** Des pouvoirs distatoriaux?

**M. Elcock:** Je dirais qu'ils sont nécessaires à la bonne administration d'un programme dans une région très inhospitalière, où il est nécessaire d'exercer une grande souplesse à la fois pour diriger d'une façon efficace l'industrie pétrolière et gazière de la région, et aussi afin d'assurer des mesures nécessaires à la protection de l'écologie.

**Le président:** Pouvez-vous citer un exemple du projet de loi illustrant ce que vous avez dit?

**M. Elcock:** Je crois que si vous voulez ce genre d'exemple, monsieur le président, il serait préférable de le demander à M. Crosby. J'ai eu l'occasion de l'entendre à d'autres occasions. Il peut vous expliquer mieux que moi comment on peut réussir dans une situation précise.

**Le président:** Monsieur Crosby, ce sera une des questions auxquelles nous reviendrons plus tard avec vous.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, l'article 5 stipule que la présente loi s'applique à toutes les terres du Canada. Le paragraphe (2) de cet article stipule:

(2) Le gouverneur en conseil peut, par décret, aux conditions et pour les fins qu'il y indique, soustraire à toute aliénation prévue à la présente loi les terres du

[Text]

Does this mean that you can take back any lands that have already been set out in leases or in exploration agreements? Does it mean that the Governor in Council can unilaterally cancel those agreements?

**Mr. Elcock:** I do not think, Mr. Chairman, that that clause would enable the government to cancel any rights in respect of those lands. It might well be that it would permit the government to institute a moratorium, as it has done in some areas for a variety of reasons; for example, Georges Bank, where there is a disagreement with the United States as to who has jurisdiction over it. There is in effect a moratorium in respect of the activities on those lands. The leases, etc., are continued and extended year by year by regulation, but there is in effect a moratorium as to any activities on those lands.

I think it would be stretching our authority, Mr. Chairman, considerably, to say that we could in fact cancel these leases.

**Senator McIlraith:** Just pursuing that question, would it not be possible for the governor in council to withdraw from the application of the act some lands specified in the order, and then, having done that, to proceed under other authority with a different set of rules, something akin to what is applied in the crown lands within the provinces?

**Mr. Elcock:** I think that would be possible in respect of crown reserve lands; in other words, lands in respect of which interest has not been granted. I think that if interest had been granted it would be very difficult for them to do that, because that would be, or might be, in essence, cancellation, and I do not think this clause 5(2), although it reads broadly, can be read broadly enough to mean cancellation of any interest that would apply in respect of those areas.

**Senator McIlraith:** I am thinking about lands on the border of a province. It could be possible, as I see it, under this subclause (2), to withdraw the piece of land immediately adjacent to the province, and have it administered in a similar way to the bulk of the lands in the field that are in the province. That is the kind of situation I am thinking about.

**Mr. Elcock:** Yes, sir, it might be possible to do that.

**Senator McIlraith:** And it would seem to me to be desirable to have such an arrangement for that reason, because there may well be fields that are substantially in a province, yet part of them is on Canada lands.

**Mr. Elcock:** Yes, you might be able to use it for that purpose, Mr. Chairman.

**Senator Buckwold:** Mine is a slightly different subject. I am thinking now about the lands with the continental area of the country; the Northwest Territories, the Yukon. If, on the same lands, explorations agreements are sought for other minerals—gold, copper and so on—how does that relate to the regulations that are to do with oil and gas? It is quite possible that there

[Traduction]

Canada ou les droits sur ces dernières précisés dans le décret.

Cela signifie-t-il qu'il peut soustraire à la présente loi les terres qui font déjà partie de concessions ou d'accords d'exploration? En outre, le gouverneur en conseil peut-il annuler unilatéralement ces accords.

**M. Elcock:** Je suis d'avis, monsieur le président, que cet article ne peut habiliter le gouvernement à annuler tout droit relatif à ces terres. Il est possible qu'il autorise le gouvernement à instituer un moratoire, comme cela a été fait dans certaines régions pour diverses raisons; ainsi, à Georges Bank, où il y a eu désaccord avec les États-Unis quant à la question de savoir de qui relèvent ces terres. Il existe en fait un moratoire concernant leur exploitation. Les concessions, etc., sont encore en vigueur et sont renouvelées chaque année par règlement, mais il existe en fait un moratoire sur l'exploitation de ces terres.

Je crois, monsieur le président, qu'il serait exagéré de dire que nous pouvons en fait supprimer ces concessions.

**Le sénateur McIlraith:** Dans le même ordre d'idées, ne serait-il pas possible au gouverneur en conseil de soustraire à l'application de la loi certaines terres spécifiées dans le décret et par la suite imposer d'autres règlements semblables à ceux qui s'appliquent aux terres de la Couronne au sein des provinces?

**M. Elcock:** Je suis d'avis que cela serait possible en ce qui concerne les terres réservées à la Couronne; en d'autres termes, les terres à l'égard desquelles aucun droit n'a été accordé. Je crois que si l'on avait accordé des droits il serait difficile de les soustraire à la loi, parce qu'il s'agirait, ou cela pourrait être, en fait, une annulation des droits, et je ne crois pas que le paragraphe 5(2), même dans un sens large, puisse être interprété de façon à permettre d'annuler des droits qui s'appliqueraient à ces terres.

**Le sénateur McIlraith:** Je pensais aux terres situées à la frontière d'une province. Il serait possible, à mon avis, aux termes du paragraphe (2), de soustraire les terres adjacentes à la province, et les administrer d'une façon semblable au reste des terres qui sont situées dans la province. C'est le genre de situation à laquelle je pensais.

**M. Elcock:** Oui, monsieur ce serait possible.

**Le sénateur McIlraith:** Et à mon avis il serait souhaitable de procéder de cette façon pour cette raison, parce qu'il peut fort bien y avoir des terres qui sont situées pour la plus grande partie dans une province, malgré qu'une partie soit considérée comme terres du Canada.

**M. Elcock:** Oui, il serait possible d'appliquer la loi à cette fin, monsieur le président.

**Le sénateur Buckwold:** Ma question diffère un peu. Je pense maintenant aux terres faisant partie de la région continentale du pays; les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon. Si on cherche à obtenir des accords d'exploration pour d'autres minéraux sur ces terres—l'or, le cuivre, ainsi de suite—quel en est le lien avec les règlements s'appliquant à l'exploration



[Text]

would be more resources than just oil and gas in a given exploration agreement area.

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, any of those other activities would come under a different set of rules, the rules being the Canada Mining Regulations, which are under the Public Lands Grants Act, much as the Canada Oil and Gas Land Regulations are now under the Public Lands Grants Act. I suppose that in certain circumstances it may be that the drilling or seismic lines might conflict with a mineral operation. In the event that this happened, it would be a problem that would have to be worked out. However, in the normal course, I do not think that there would necessarily be any conflict between the two.

**Senator Buckwold:** The same lands can be under agreement—

**Mr. Elcock:** For the two different purposes, yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** However, Senator Buckwold, your question deals with the exercise of mining rights, which of necessity would involve lateral development underground. Conceivably and technically could the two operations carry on in the same area?

**Senator Buckwold:** This could happen in rich resource areas. I was really interested in the relationships, in how agreement on the one side affects agreement on the other. There is nothing in the act that I can see that considers this.

**Mr. Elcock:** I do not know whether there are any situations like this, but I suppose to the extent that one found oneself with a lead-zinc mine directly over a huge pool of oil, and to get to the huge pool of oil you had to drill through the lead-zinc mine, a co-ordination of those two activities would have to be worked out. However, it would seem to me that that is largely a technical question of ensuring that the drilling is not carried on through the shafts of the lead-zinc mine, ensuring that some other way of getting to the oil is found, rather than a question of how the land interests are divided between the two. Presumably the two operations can be done separately. You are not going to find oil and lead-zinc in exactly the same place.

**The Chairman:** The rarity of such an occurrence, Mr. Elcock, is such that—

**Mr. Elcock:** It may protect us.

**The Chairman:** It is your suggestion that we just wait and see?

**Mr. Elcock:** I am not sure that there would in fact be any problem that could not be taken care of between the day-to-day administrators of the two sets of authorities.

**Senator Buckwold:** I was thinking, really, of access roads, environmental problems, all of the other aspects over which we have very strict regulations in this particular act, as they may affect other lease holders or exploration agreement holders in

[Traduction]

pétrolière et gazière? Il peut fort bien y avoir d'autres ressources que le pétrole et le gaz dans une région donnée faisant partie d'un accord d'exploration.

**M. Elcock:** Monsieur le président, tout autre genre d'exploitation relèverait d'un autre ensemble de règlements, en l'occurrence le Règlement sur l'exploitation minière au Canada, qui fait partie de la Loi sur les concessions des terres publiques, comme en fait partie le Règlement sur les terres pétrolières et gazières du Canada. Je suppose que dans certaines circonstances le forage ou les lignes sismiques peuvent être en conflit avec l'exploitation minière. Dans ce cas, il faudrait trouver une solution au problème. Cependant, dans le cours normal de l'exploitation, je suis d'avis qu'il n'y aurait pas nécessairement de conflit entre les deux.

**Le sénateur Buckwold:** Les mêmes terres peuvent faire partie d'un accord . . .

**M. Elcock:** Pour les deux différents genres d'exploitation, oui, monsieur le président.

**Le président:** Cependant, sénateur Buckwold, votre question traite de l'exercice de droits miniers, qui toucheraient nécessairement à l'exploitation latérale souterraine. Peut-on concevoir sur le plan technique que les deux exploitations aient lieu sur les mêmes terres?

**Le sénateur Buckwold:** Cela pourrait se produire dans des régions très riches en ressources. En réalité, c'est la relation entre les deux, c'est-à-dire dans quelle mesure un accord donné peut-il influencer un autre accord. Je ne vois rien dans la loi se rapportant à cette question.

**M. Elcock:** Je ne sais pas s'il existe des situations de ce genre, mais je suppose que dans la mesure où l'on découvrirait une mine de cuivre et de zinc directement au-dessus d'un gisement de pétrole, et que pour exploiter le pétrole il faudrait procéder au forage à travers la mine de cuivre et de zinc, il faudra coordonner les deux exploitations. Cependant, il me semble qu'il s'agit surtout d'une question technique afin de s'assurer que le forage d'un puits ne se fasse pas à travers la mine de cuivre et de zinc, et que l'on trouve d'autres moyens de ramener le pétrole à la surface, plutôt que d'une question de partage des droits entre les deux exploitations. On peut supposer que les deux exploitations peuvent avoir lieu séparément, et que l'on ne trouvera pas de pétrole et de mine de cuivre et de zinc exactement au même endroit.

**Le président:** La possibilité que cela se produise est rare, monsieur Elcock . . .

**M. Elcock:** Cela pourrait servir à nous protéger.

**Le président:** Proposez-vous de simplement attendre et voir ce qui va se passer?

**M. Elcock:** Je ne suis pas certain en fait qu'il s'agirait d'un problème qui ne pourrait être résolu par les administrateurs en place et les deux autorités.

**Le sénateur Buckwold:** En réalité, je pensais aux voies d'accès, aux problèmes écologiques et à tous les autres aspects qui font l'objet de règlements très stricts dans cette loi particulière, qui pourraient toucher d'autres titulaires de concessions



[Text]

the field of these other mineral rights that we have talked about.

**The Chairman:** Senator Buckwold, do you think it is possible to have different environmental rules or regulations if these two operations were going on?

**Senator Buckwold:** It is possible, yes.

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, presumably those different rules are in effect because of the differing natures of the activities. The leaching pond of a mineral operation would be treated somewhat differently, from an environmental point of view, from the operation of a drilling rig. There is clearly a difference between the two activities, but I do not think I see any problem in the differing administration by the two sets of authorities of two operations in more or less the same area.

**Senator Barrow:** However, this might not be such an unusual occurrence. There are some very large coal deposits off the province of Nova Scotia which may interfere with the drilling for oil, for example.

**Mr. Elcock:** There may well be circumstances, Mr. Chairman, in which they decide not to issue a permit on such a basis, or perhaps decide to restrict the activities of anybody working in the offshore drilling rigs if there is a coal mine directly underneath, but that is a practical problem that would have to be dealt with if it arose.

**Senator Buckwold:** Dealing with another subject, the transportation of oil and natural gas is, to a degree, a concern of this particular act. If, for example, supplies of natural gas were found and liquefied natural gas transportation was envisaged, as it is now by Dome Petroleum, are there any restrictions or controls in this particular bill that would affect an operation of that kind?

**Mr. Elcock:** No, Mr. Chairman, those kinds of operations are not subject to this act. There are other pieces of legislation, however, to which they would be subject. For example, if a pipeline were to be run in from the offshore, it would presumably be covered by the National Energy Board Act and, in part, to the extent that it ran between two rigs or a supply depot and the offshore, it would be covered by the Oil and Gas Conservation Act. If you were speaking of ships, it would be covered by such acts as the Shipping Act, the Arctic Waters Pollution Prevention Act, depending on whether you are dealing with the Arctic, the Fisheries Act and so on.

**The Chairman:** At this point we have pretty well gone through the questions which we had planned for Mr. Elcock. However, there is one further question that I would like to ask him.

From time to time in the course of your evidence you have spoken about regulations. Is there a specific authority in this bill for the enactment of regulations?

**Mr. Elcock:** There is, and, if I remember correctly, it is clause 54 which provides for the making of regulations. There are also a number of specific clauses in the bill where it says that something may be done in accordance with such regula-

[Traduction]

ou d'accords d'exploration sur les terres où existent ces autres droits miniers dont nous avons parlé.

**Le président:** Sénateur Buckwold, croyez-vous qu'il soit possible d'établir des règles ou des règlements différents se rapportant à l'environnement, si ces deux exploitations étaient en cours?

**Le sénateur Buckwold:** Oui, c'est possible.

**M. Elcock:** Monsieur le président, je suppose que ces règlements différents doivent être en vigueur étant donné la nature différente de ces exploitations. Le bassin de filtration d'une exploitation minière serait traité différemment d'un chevalement de forage. Il existe une nette différence entre les deux exploitations, mais je ne crois pas qu'il y ait de problèmes d'administration différents pour les autorités des deux exploitations sur à peu près les mêmes terres.

**Le sénateur Barrow:** Cependant, un tel cas est fort plausible. Ainsi, il existe d'importants gisements de charbon au large de la province de la Nouvelle-Écosse qui peuvent entraver le forage des puits de pétrole.

**M. Elcock:** Il peut fort bien y avoir des circonstances, Monsieur le président, voulant qu'un permis ne soit pas émis ou peut-être que l'on décide de limiter les opérations de forage au large des côtes s'il y a une mine de charbon directement en-dessous, mais il s'agit d'un problème pratique qui devra être examiné s'il se présente.

**Le sénateur Buckwold:** Pour passer à un autre sujet, le transport du pétrole et du gaz naturel relève dans une certaine mesure de cette loi particulière. Ainsi, si l'on décourrait du gaz naturel et que l'on envisageait de transporter le gaz naturel liquéfié comme il l'est actuellement, par Dome Petroleum, existe-t-il des restrictions ou des contrôles dans le présent projet de loi qui toucheraient une exploitation de ce genre?

**M. Elcock:** Non, monsieur le président. Ce genre d'exploitation n'est pas assujéti à la présente loi. Cependant, il y a d'autres lois auxquelles elle serait assujéti. Ainsi, s'il existait un pipe-line au large des côtes, il serait probablement assujéti à la Loi sur l'Office national de l'énergie, et en partie, dans la mesure où il s'étendrait entre deux pontons ou un dépôt d'approvisionnement au large des côtes, il serait assujéti à la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz. S'il s'agit de bateaux, ceux-ci seraient assujétis à la Loi sur le transport, à la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, selon que l'Arctique, la Loi sur les pêcheries, etc. sont en cause.

**Le président:** Je suis d'avis que nous avons maintenant épuisé les questions que nous voulions poser à M. Elcock. Cependant, il y en a une autre que j'aimerais lui poser.

Vous avez fait allusion aux règlements de temps à autre au cours de votre témoignage. Le présent projet de loi prévoit-il spécifiquement l'élaboration de règlements?

**M. Elcock:** En effet et si je me souviens bien, il s'agit de l'article 54 qui prévoit l'établissement de règlements. Il y a aussi d'autres articles spécifiques du projet de loi qui prévoient

[Text]

tions as may be made, and perhaps I can find one as an example.

**Mr. Gillespie:** Subclause 5(2), which is one we looked at a moment ago.

**Mr. Elcock:** Yes; that is an order, however, Mr. Chairman, not, strictly speaking, a regulation.

**Senator Cook:** On Page 41, subclause (14) of clause 49, which says:

The Governor in Council may make regulations *prescribing regions for the purpose of subsection (1)* and for the administration of the relevant fund.

**Mr. Elcock:** Yes, Mr. Chairman, that one is an example.

**Senator Barrow:** It would appear that regulations can be made with respect to almost anything, if you take into consideration paragraphs (j) and (k) of clause 54.

**Mr. Elcock:** I cannot find an example quickly enough for the purposes of this hearing, but the effect of paragraph (j) is, if there is a section in the act—and there are a number of places where you will find this—which says that the minister or somebody else may do something “as may be prescribed,” this clause would tie into any such clause and would permit the Governor in Council to make the necessary regulations. Therefore, this clause is only related to those circumstances where you find a reference to the making of regulations or to the prescription of regulations.

**The Chairman:** Even though such a regulation may really deal with substantive law?

**Mr. Elcock:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The concept of regulation is really administrative, isn't it?

**Mr. Elcock:** Yes, Mr. Chairman. Paragraph (k) is the normal sort of basket clause that is inserted in a regulation making provision. It is not a very broad basket clause. For example, if you were to read the Energy Supplies Emergency Act, that is a really broad regulation making provision. This clause is relatively narrow. You would have to read it in the context of the other things that the Governor in Council is allowed to make regulations in respect of, and in respect of the general provisions of the act. At least in terms of how we interpret our ability to make regulations, we would not interpret that as a very broad regulation making authority.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, paragraph (g) reads as follows:

(g) respecting appeals from and enforcement of arbitration orders;

Where do we find the provisions about arbitration orders, the matters which can be arbitrated? And why would we need regulations to enforce the decisions of an arbitration board?

**Mr. Elcock:** Clause 51 refers to arbitrations, Mr. Chairman.

**Senator Smith:** Is that the only arbitration clause?

[Traduction]

l'application de règlements et je pourrais peut-être en trouver un exemple.

**M. Gillespie:** Il s'agit du paragraphe 5(2) que nous avons mentionné il y a un moment.

**M. Elcock:** Oui, il s'agit cependant d'un décret, monsieur le président, et non d'un règlement, proprement dit.

**Le sénateur Cook:** A la page 41, le paragraphe 14 de l'article 49 dit:

Le gouverneur en conseil peut, *prescrire, par règlement les secteurs aux fins du paragraphe 1* et régir l'administration du fonds approprié.

**M. Elcock:** Oui, monsieur le président, en voici un exemple.

**Le sénateur Barrow:** Il semble que l'on peut établir des règlements pour régir à peu près tout, si l'on tient compte des alinéas j et k de l'article 54.

**M. Elcock:** Je ne peux trouver immédiatement d'exemple aux fins de cette audience, mais l'alinéa j) a pour effet, s'il existe un article dans la loi—et vous en trouverez un certain nombre—qui dit que le ministre peut agir «tel que prescrit», le présent article se rapporterait à un tel article et autoriserait le gouverneur en Conseil à prescrire les règlements nécessaires. Par conséquent, cet article ne se rapporte qu'aux circonstances où l'on fait allusion à l'établissement de règlements prescrivant des règlements.

**Le président:** Même si le règlement peut en réalité porter sur une question de droit positif?

**M. Elcock:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** La notion de règlement est toute à fait administrative, n'est-ce pas?

**M. Elcock:** C'est exact. L'alinéa k) est le type habituel de clause omnibus conférée dans une disposition réglementaire. La partie de cette clause n'est pas très étendue. Par exemple, si vous deviez consulter la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie, vous constateriez qu'elle constitue vraiment un règlement très vaste. La présente clause est relativement restreinte. Il vous faudrait cependant interpréter la loi à la lumière des autres mesures que peut prendre le gouverneur en Conseil pour établir des règlements afférents de même qu'au regard des dispositions générales de la loi. Quant aux moyens d'interpréter les possibilités dont nous disposons pour établir des règlements, nous ne considérons pas qu'il s'agit là d'un vaste pouvoir réglementaire.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, le libellé de l'alinéa g) est le suivant:

g) pouvoir aux appels des décisions des arbitres et à l'application de ces dernières;

Où sont les dispositions concernant les décisions arbitrales des, les questions qui peuvent faire l'objet d'arbitrage? Et pourquoi doit-on établir des règlements pour appliquer les décisions d'une commission d'arbitrage?

**M. Elcock:** L'article 51 porte sur l'arbitrage, monsieur le président.

**Le sénateur Smith:** Est-ce là le seul article sur la question?



## [Text]

**Mr. Elcock:** I believe there is one other, Mr. Chairman. If you turn to page 21, subclause 35(3) provides for arbitration "in the manner prescribed" with respect to the establishment of a model operating agreement in certain circumstances.

**Senator Smith:** What is the manner prescribed? Does that mean the manner prescribed in these as yet unknown regulations?

**Mr. Elcock:** Yes, senator.

**Senator Smith:** Whether there is an appeal from an arbitrator's order and what shall be the grounds of appeal will be determined by regulations.

**Mr. Elcock:** Yes, senator.

**Senator Smith:** Even though that arbitration decision is "final and binding on all affected parties," according to the words of the bill?

**Mr. Elcock:** Yes, senator.

**Senator Smith:** I have a little preliminary difficulty at least in understanding what regulations could be made about an appeal from an order which this bill says, and the act will say, if it becomes an act, is "final and binding on all affected parties."

**The Chairman:** I suppose from one point of view, senator, if that right to regulate in this manner under paragraph (g) were limited to procedures, you might be going too restrictively.

**Senator Smith:** Yes.

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, I am sorry. I think perhaps we are getting caught up in some lack of clarity here. If you look at clause 35, I think paragraph 35(3)(b) makes the intent clear. It says:

(b) if no model operating agreement is prescribed, the matter of an operating agreement shall be submitted for arbitration in the manner prescribed . . .

That would take you not to paragraph (g) of subclause (1) of clause 54 but to paragraph (j) of the same subclause, which would therefore provide only for the manner prescribed with respect to that kind of arbitration. Paragraph (g) would refer to arbitration under clause 52, which is arbitration with respect to entry on to surface lands. I believe that is the proper way to read the legislation. I apologize for that mistake.

**Senator Smith:** I wonder if you can determine that proper way from reading it, though.

**Mr. Elcock:** Mr. Chairman, the wording of subclause 35(3) is helpful, because in paragraph (b) it says:

. . . for arbitration in the manner prescribed . . .

On the other hand, clause 54, subclause (1), paragraph (j) says:

(j) prescribing any other matter or thing that by this Act is to be prescribed . . .

So the two are, effectively, tied together or are intended to be tied together. I would read it that way.

Then the reference in paragraph (g) to "respecting appeals from and enforcement of arbitration orders" would apply to

## [Traduction]

**M. Elcock:** Je crois qu'il y en a un autre, monsieur le président. Si vous regardez à la page 21, le paragraphe 35(3) prévoit l'arbitrage «de la façon prescrite» en ce qui a trait à la conclusion d'un accord type d'exploitation dans certains cas.

**Le sénateur Smith:** Quelle est la façon prescrite? S'agit-il de la façon prescrite dans ces règlements que l'on ne connaît pas encore?

**M. Elcock:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Smith:** C'est par voie de règlement qu'il pourra être déterminé s'il y a lieu d'interjeter appel de la décision d'un arbitre de même que des motifs afférents.

**M. Elcock:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Smith:** Même si la décision arbitrale est «définitive et obligatoire» suivant le libellé du projet de loi?

**M. Elcock:** Oui.

**Le sénateur Smith:** J'ai un peu de difficulté à comprendre quels règlements pourraient être édictés concernant les appels interjetés sur une décision qui, suivant le projet de loi et la loi, si elle est adoptée, est «définitive et obligatoire».

**Le président:** Je suppose que d'un certain point de vue, sénateur, si ce droit d'établir des règlements de la façon prescrite à l'alinéa g) était restreint à la procédure, il se pourrait que la disposition soit trop limitative.

**Le sénateur Smith:** C'est exact.

**M. Elcock:** Monsieur le président, je m'excuse. Je pense que nous manquons peut-être d'un peu de clarté. Si vous vous reportez à l'article 35, je crois que l'alinéa 35(3)b) est bien précis. Le libellé est le suivant:

b) si aucun accord type d'exploitation n'est prescrit, la question d'un accord d'exploitation doit être soumise à l'arbitrage de la façon prescrite . . .

Il faut donc vous reporter non à l'alinéa 54(1)g), mais à l'alinéa 54(1)j), qui ne prévoit que la façon prescrite eu égard à pareille décision arbitrale. L'alinéa g) porte sur l'arbitrage aux termes de l'article 52 concernant l'accès aux terres de surface. Je crois que c'est la meilleure façon d'interpréter la loi. Je m'excuse de cette erreur.

**Le sénateur Smith:** Je me demande toutefois si vous en arrivez à cette façon d'interpréter à la lecture de la loi.

**M. Elcock:** Monsieur le président, le libellé du paragraphe 35(3) est utile, parce qu'à l'alinéa b), on peut lire:

. . . à l'arbitrage de la façon prescrite . . .

Par contre, le libellé de l'alinéa 54(1)j) est le suivant:

j) prescrire toute autre matière ou question qui, aux termes de la présente loi, doit être prescrite . . .

En fait, les deux dispositions sont donc reliées ou sont censées l'être. Voilà ce que j'en pense.

Ainsi, le renvoi à l'alinéa g) qui porte à «pourvoir aux appels des décisions des arbitres et à l'application de ces dernières»



[Text]

clause 52. I think to strengthen that relationship, the fact, as you point out, Senator Smith, that subclause (3) of clause 35 says that the arbitration decision is final and binding would strengthen the tie between subclause 35(3) and paragraph 54(1)(j) rather than with the other clause 51.

**Senator Smith:** I see. Thank you.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, if I may return to a point raised by Senator Barrow with respect to the withdrawal of Canada lands pursuant to subclause 5(2), suppose a party has entered into an exploration agreement and, pursuant to clause 9, has been given certain rights with respect to the area outlined in that agreement; more particularly, suppose he has the right to explore, and the exclusive right to drill, for oil and gas. If that land is withdrawn from the application of this act pursuant to subclause 5(2), what happens to that right? Is there any other legislation which confers that right on him or maintains that right for him?

**Mr. Elcock:** There is no other legislation that explicitly does that, Mr. Chairman, but taking the act as a whole, given that you cannot cancel and are not cancelling his interest, I guess the effect would be, as I said before, that you wind up in a situation in which you have a moratorium in respect of those lands. In other words, for lack of a better analogy, his interest, his exploration right, sort of floats. It is there waiting for the time at which this act again applies to those lands, should that ever occur, and at that point it would apply. However, during the period when it has been removed from the application of this act, his rights are there but he really can do nothing with them.

**Mr. Gillespie:** Well, in effect his rights are removed.

**Mr. Elcock:** I am not sure that I would say that his rights are removed because I do not think that this clause gives the Governor in Council the ability to cancel those rights so much as it does to say that those rights are in abeyance.

**Senator Barrow:** The phrase is "in limbo".

**Mr. Elcock:** That would cover the point.

**Senator McIlraith:** And are the rights still outstanding? Withdrawal of the land does not remove the holder's rights.

**Mr. Elcock:** That is what I was trying to say.

**Senator Buckwold:** However, the time limitations could create some problems. In other words, the permit might be for three years or five years and the holder could lose his rights in that way.

**Mr. Elcock:** That kind of situation does occur now under the existing system and the normal resolution, if there is a moratorium in respect to a specific area, is to automatically extend those permits.

**Senator Buckwold:** And that would happen in this case?

[Traduction]

s'applique à l'article 52. A mon avis, le fait, comme vous l'avez souligné sénateur Smith, que le paragraphe 35(3) précise que la décision arbitrale est définitive et obligatoire vient renforcer le lien qui existe entre le paragraphe 35(3) et l'alinéa 54(1)(j) plutôt qu'avec l'autre article 51.

**Le sénateur Smith:** Je vois. Merci.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, j'aimerais peut-être retourner à une question soulevée par le sénateur Barrow concernant le retrait des terres du Canada aux termes du paragraphe 5(2). Supposons qu'il soit conclu un accord d'exploitation et qu'aux termes de l'article 9, la partie en cause se voit conférer certains droits concernant le secteur délimité dans l'accord; plus précisément, supposons que la partie a le droit d'explorer et le droit exclusif d'effectuer des forages pour recherches de pétrole et de gaz. Si cette terre n'est plus soumise aux dispositions de la présente loi conformément au paragraphe 5(2), qu'est-ce qui advient de ce droit? Existe-t-il une autre loi qui confère ou conserve ce même droit à la partie en cause?

**M. Elcock:** Il n'existe aucune autre loi explicite à cet effet, monsieur le président, mais si vous prenez la loi dans son ensemble, compte tenu que vous ne pouvez annuler l'intérêt de la partie en cause et que vous ne le faites pas non plus, je pense, comme vous l'avez déjà signalé, que la partie se voit alors imposer un moratoire sur ces terres. En d'autres termes, à défaut d'une meilleure analogie, l'intérêt de la partie, son droit d'exploitation est en sorte peu délimité. Il faudra attendre jusqu'à ce que la présente loi s'applique de nouveau à ces terres, si tel doit être le cas, et à ce moment-là la disposition s'appliquera. Toutefois, durant cet intervalle où la partie se voit enlever ses droits en raison de l'application de la présente loi, les mêmes droits existent toujours, mais ils ne peuvent être absolument pas exercés.

**M. Gillespie:** Eh bien, en fait ses droits lui sont enlevés.

**M. Elcock:** Je ne crois pas que l'on puisse dire que les droits lui sont retirés parce qu'à mon avis, cette disposition précise ne permet pas au gouverneur en conseil d'annuler les droits pour autant qu'elle précise que ces droits sont mis en veilleuse.

**Le sénateur Barrow:** Le libellé est assez flou.

**M. Elcock:** Voilà que la disposition pourrait s'appliquer.

**Le sénateur McIlraith:** Et les droits sont-ils toujours en suspens? Le fait de retirer les terres n'enlève pas ses droits au titulaire.

**M. Elcock:** C'est ce que j'ai essayé d'expliquer.

**Le sénateur Buckwold:** Toutefois, le délai imparti peut créer des problèmes. En d'autres termes, le permis peut être accordé pour trois ou quatre ans, et le titulaire peut ainsi perdre ses droits.

**M. Elcock:** Ce qui se produit effectivement dans le système actuel et habituellement, s'il y a moratoire sur une région précise, pour régler le problème, on prolonge automatiquement le permis.

**Le sénateur Buckwold:** Et c'est ce qui se produirait dans ce cas?

[Text]

**Mr. Elcock:** Yes.

**The Chairman:** What happens to any deposits which the interested holder may have made under the exploration agreement?

**Mr. Elcock:** Presumably, since his rights in effect continue, whatever deposits the holder has made would sit as well.

**The Chairman:** Sit as well and be enjoyed by the government.

**Mr. Elcock:** Yes. Dr. Crosby says that in those circumstances the deposits would be returned.

**The Chairman:** Does it say so in Bill C-48?

**Mr. Elcock:** No, it does not.

**Senator Smith:** Why not?

**Mr. Elcock:** It leaves the government with the discretion to make such decisions. In preparing the legislation, that was—

**Senator Smith:** Which infers that sometimes they may exercise this authority and keep the money.

**Mr. Elcock:** Under the legislation, that is a possibility.

**Senator McIlraith:** They would be sued for it.

**Senator Cook:** Surely, the right of the Governor in Council to withdraw should be limited to the extent that the rights already granted would not be prejudiced.

**Mr. Elcock:** That is what I am saying.

**The Chairman:** Then the deposit, which is one essential part of the exploration agreement, would have to be maintained. The question is with regard to the disposition of the interest earned.

**Senator Cook:** But there may be more to consider than just the deposit. There may have been a discovery or something of that nature.

**The Chairman:** You mean the holder may have found oil?

**Senator Cook:** Yes. I am merely saying that the right of the Governor in Council to withdraw should be limited so that he may not withdraw to the prejudice of the rights already granted and exercised.

**Mr. Elcock:** I do not think that he could withdraw and effectively cancel those rights.

**Senator Barrow:** But it does not make any provision in here for the continuance of those rights.

**Mr. Gillespie:** The holder cannot exercise the rights.

**Mr. Elcock:** He cannot exercise the rights; clearly, that would be the result there.

**The Chairman:** Isn't there something that should be clarified here?

**Mr. Elcock:** In what sense, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Well, to deal with that situation. If the development under the exploration agreement has proceeded

[Traduction]

**M. Elcock:** Oui.

**Le président:** Qu'arrive-t-il des dépôts que le titulaire en cause risque de détenir aux termes de l'accord d'exploitation?

**M. Elcock:** Comme le titulaire jouit toujours de ses droits, il semble que les dépôts qu'il détient sont conservés.

**Le président:** Effectivement, ils sont conservés, et le gouvernement en profite.

**M. Elcock:** C'est exact. M. Crosby signale que dans ces cas, les dépôts seraient remis.

**Le président:** Le bill C-48 contient-il une telle disposition?

**M. Elcock:** Non.

**Le sénateur Smith:** Pourquoi pas?

**M. Elcock:** Le gouvernement a ainsi toute discrétion pour prendre la décision. Dans la rédaction du projet de loi, c'est ce qui...

**Le sénateur Smith:** C'est ce qui fait que parfois, le gouvernement peut exercer son pouvoir et garder l'argent.

**M. Elcock:** Aux termes de la loi, c'est une possibilité.

**Le sénateur McIlraith:** Le gouvernement pourrait être poursuivi.

**Le sénateur Cook:** Certes, le droit du gouverneur en conseil de retirer les terres devrait être limité dans la mesure où les droits déjà accordés ne subiraient aucun préjudice.

**M. Elcock:** C'est ce que je dis.

**Le président:** Et alors, le dépôt, qui est une partie essentielle de l'accord d'exploitation, devrait être maintenu. La question porte alors sur la disposition des intérêts accumulés.

**Le sénateur Cook:** Mais il faudra peut-être tenir compte davantage du dépôt seulement. Le titulaire fera peut-être une découverte.

**Le président:** Vous voulez dire que le titulaire pourrait découvrir du pétrole?

**Le sénateur Cook:** Oui. Je dis simplement que le droit du gouverneur en conseil de retirer des terres devrait être limité de façon qu'il ne puisse porter préjudice aux droits déjà accordés et exercés.

**M. Elcock:** Je ne crois pas qu'il pourrait retirer et annuler ces droits.

**Le sénateur Barrow:** Mais la loi ne contient actuellement aucune disposition concernant la poursuite de l'exercice de ces droits.

**M. Gillespie:** Le titulaire ne peut exercer les droits.

**M. Elcock:** C'est un fait, de toute évidence, c'est ce qui se produirait dans ce cas.

**Le président:** N'y a-t-il pas ici matière à éclaircissement?

**M. Elcock:** Dans quel sens, monsieur le président?

**Le président:** Eh bien, pour régler ce cas. Si, aux termes de l'accord d'exploitation, l'exploitation en est rendue à un mot



[Text]

to the point where oil is discovered and then action is taken by the Governor in Council to withdraw those lands, everything stands still.

**Mr. Elcock:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Of course, the oil is not going to run away.

**Mr. Elcock:** And there may well be valid reason, notwithstanding the discovery of oil, for the moratorium. For example, with regard to Georges Bank, there is effectively a moratorium because of disagreement between the government of Canada and the government of the United States with respect to jurisdiction over this area. As you may very well know, there is some suspicion that there is oil down there, but nobody is drilling for it.

**Senator Cook:** But you are talking about a moratorium before an agreement is made, whereas we are talking about after an agreement has been made.

**Mr. Elcock:** I am only giving this example to illustrate that even if oil were discovered, a moratorium could be instituted.

**Senator Cook:** But I am suggesting that your example is not applicable to subclause 5(2).

**The Chairman:** Well, Mr. Gillespie, I think we should note this point. It may be that some clarification is required. I am not ready to say right now what it should be.

**Mr. Elcock:** I was asking you for that clarification, but you do not seem to be prepared to commit yourself as to whether any clarification is needed.

**Mr. Elcock:** Not at this point. I think that, clearly, it is the intent that, notwithstanding the stage of exploration or of the production lines, the Governor in Council could withdraw those lands and effectively institute a moratorium in respect of them for a variety of reasons.

**Mr. Gillespie:** Is there any other revision in the bill which allows the minister or the Governor in Council to order the cessation of drilling or further activity?

**Mr. Elcock:** In certain circumstances under clause 48 it would be possible for the minister to order a decrease or suspension in production and the suspension or ceasing of any work being carried out.

**Senator Cook:** But with regard to subclause 5(2), it seems to me that it should at least provide for compensation for rights which have accrued to the holder.

**Senator Buckwold:** You mean for expenditures made?

**Senator Cook:** I mean, assuming, as the witness has said, that it is desirable and necessary for the Governor in Council to have that right, there should be at least some compensation for the loss of the citizen's acquired rights.

**The Chairman:** It seems to me that a difference exists between moratorium and, using the language of Mr. Elcock, the Governor in Council order to decrease the drilling activity. I am not sure that the word "moratorium" can be connotated

[Traduction]

tel où on en vient à découvrir du pétrole et que le gouverneur en conseil décide alors de retirer les terres, tout reste en plan.

**M. Elcock:** C'est exact, monsieur le président.

**Le président:** Bien sûr, le pétrole ne va pas s'enfuir.

**M. Elcock:** Et il se pourrait très bien que l'on puisse invoquer des raisons valides, nonobstant la découverte de pétrole, pour imposer un moratoire. Par exemple, en ce qui concerne Georges Bank, effectivement, un moratoire a été imposé à cause d'un désaccord entre le gouvernement du Canada et des États-Unis sur leurs compétences respectives dans cette région. Vous savez sans doute très bien que l'on croit faire une découverte de pétrole là-bas, mais personne ne procède à aucun forage.

**Le sénateur Cook:** Mais vous parlez ici d'un moratoire avant de conclure une entente alors que pour nous, il en est plutôt question d'un moratoire une fois l'accord conclu.

**M. Elcock:** Je donne ici cet exemple pour montrer que même si on découvre du pétrole, un moratoire peut toujours être imposé.

**Le sénateur Cook:** Mais je prétends que votre exemple ne s'applique pas au paragraphe 5(2).

**Le président:** Eh bien, monsieur Gillespie, nous devrions en prendre note. Cela demanderait peut-être un éclaircissement et je ne peux pas vous dire de quel ordre.

Monsieur Elcock, je vous avais demandé de le faire mais vous ne semblez pas être prêt à vous engager quant à la nécessité de cet éclaircissement.

**M. Elcock:** Non, pas pour le moment. Je pense que, quelque soit le stade de prospection ou de production, le Gouverneur en conseil pourrait soustraire les terres en question à toute aliénation prévue et fixer un moratoire à ce sujet, pour tout un ensemble de raisons.

**M. Gillespie:** Existe-t-il dans le bill une autre révision permettant au ministre ou au Gouverneur en conseil d'ordonner la cessation du forage ou de toute autre activité connexe?

**M. Elcock:** Dans certaines circonstances, le ministre peut aux termes de l'article 48 ordonner de diminuer ou d'interrompre la production et d'interrompre ou cesser tous travaux effectués.

**Le sénateur Cook:** Mais en ce qui concerne le paragraphe 5(2), il me semble qu'il devrait au moins prévoir une indemnité pour les droits qui reviennent au titulaire.

**Le sénateur Buckwold:** Vous voulez dire pour les dépenses encourues?

**Le sénateur Cook:** Je veux dire qu'à supposer qu'il soit souhaitable et nécessaire que le Gouverneur en conseil ait ce droit, il devrait au moins y avoir une indemnité pour la perte des droits acquis du citoyen.

**Le président:** Il y a une différence entre moratoire et le fait, en reprenant les propos de M. Elcock, que le Gouverneur en conseil puisse diminuer les activités de forage. Je ne suis pas sûr que par «moratoire» on puisse entendre «diminution». Dans ce cas là vous pouvez aussi nous donner le sens de cessation.



[Text]

to mean "decrease". You may be able to connote it to "cessation".

**Mr. Elcock:** The clause does provide that the cessation of drilling can be ordered. However, under clause 48, as a general matter of declaring a moratorium in respect of an area, a number of wells would be involved.

**Senator Buckwold:** Not being a lawyer, I arrive at a different interpretation for subclause 5(2), which reads:

(2) The Governor in Council may, . . . for any purposes and under any conditions . . . withdraw from the application of this Act such Canada lands as are specified in the order.

It could mean that if the government wished to make leases under absolutely different conditions, it could do so by literally withdrawing the application of the act.

**Mr. Elcock:** There is really no necessity for such action because of the inclusion of clause 12(1) which reads in part:

(1) The Minister may enter into an exploration agreement without a notice calling for the submission of proposals where the Minister does not consider it to be in the public interest—

That is an extraordinary clause, but it already permits the Governor in Council to undertake that kind of action in circumstances in which he believes it is in the public interest. In addition, there is no necessity to resort to that action, given that an exploration agreement is subject to endless flexibility in any case.

**Senator Buckwold:** So that interpretation is not there?

**Mr. Elcock:** I suppose one could make it, but in a sense it is not relevant.

**The Chairman:** Are there any other questions?

Then are we through for the moment with Mr. Elcock?

**Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Elcock. I take it that it is the wish of the committee that we continue for a while, perhaps until 12 o'clock. Is that satisfactory?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Dr. Crosby, yesterday we got as far as your paragraph number 3 in the hand-out. We can carry on from there.

A question was asked this morning which, Mr. Elcock said, you were in a better position to answer, and I suggested that you make a note of it.

**Dr. D. G. Crosby, Director Gen, Resource Management, Canada Oil and Gas Lands Administration, Department of Energy, Mines and Resources:** Mr. Chairman, I believe the question involved at least one aspect that I can probably answer now if you so wish. I believe the question was asked specifically as to whether the discretionary powers within Bill

[Traduction]

**M. Elcock:** L'article prévoit que la cessation du forage peut être ordonnée. Toutefois, aux termes de l'article 48, si l'on déclare un moratoire concernant une certaine zone, cela s'appliquera à un certain nombre de puits.

**Le sénateur Buckwold:** N'étant pas avocat, j'en arrive à une interprétation différente pour le paragraphe 5(2) qui se lit comme suit:

(2) Le gouverneur en conseil peut, par décret, aux conditions et pour les fins qu'il y indique, soustraire à toute aliénation prévue à la présente loi les terres du Canada ou les droits sur ces dernières précisés dans le décret.

Cela pourrait vouloir dire que si le gouvernement désirait accorder des concessions dans des conditions complètement différentes, il pourrait le faire en soustrayant ces terres de l'application de la loi.

**M. Elcock:** Il n'aurait pas besoin de le faire, compte tenu du paragraphe 12.1 qui stipule:

(1) Le Ministre peut conclure un accord d'exploration sans que soit publié un avis d'appel d'offres s'il juge qu'il n'est pas dans l'intérêt public . . .

C'est une mesure d'exception, mais elle permet au Gouverneur en conseil de prendre ce genre de mesures dans les circonstances où il estime qu'il en va de l'intérêt public. En outre, il n'est pas nécessaire de recourir à ce genre de mesures, compte tenu du fait qu'un accord d'exploration est, de toute façon, adaptable à l'infini.

**Le sénateur Buckwold:** Donc cette interprétation n'existe pas?

**M. Elcock:** Je suppose que l'on pourrait le faire, mais dans un certain sens, elle n'est pas pertinente.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Donc, pour le moment en avons-nous terminé avec M. Elcock?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Merci, monsieur Elcock. Je crois comprendre qu'il convient au Comité de continuer jusqu'à midi éventuellement, n'est-ce pas?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Monsieur Crosby, hier nous avons arrêté la discussion au troisième paragraphe de votre «communiqué». Nous pouvons peut-être poursuivre à partir de là.

Ce matin, on a posé une question pour laquelle vous êtes, d'après M. Elcock, mieux placé que moi pour répondre et je vous suggère donc d'en prendre note.

**M. D. G. Crosby, directeur général de la gestion des ressources, administration des terres pétrolifères et gazières, Ministère de l'Énergie des Mines et des Ressources:** Monsieur le président, je crois que la question comprenait au moins un aspect auquel je pourrai vous répondre maintenant, si vous le désirez. Il s'agissait de savoir, je crois, si les pouvoirs

*[Text]*

C-48 were possibly greater or lesser in extent and quantity than those contained in the legislation of Alberta. I could give some examples which show that the legislation in Alberta is every bit as discretionary, at least in my opinion, and I believe more so since there is ministerial discretion not only in the legislation of Alberta but in the regulations as well giving the minister involved practically unfettered powers. I could read some excerpts from the Mines and Minerals Act of Alberta. We find such sections as section 12(1) which states:

The Minister may restrict the disposition of or withdraw from disposition any mineral (defined to include petroleum) in any specified area in any manner he may consider warranted.

Those are pretty broad powers.

Under section 111 it says:

A lease shall be in such form as may be determined by the Minister and may include

- (a) a condition providing that the natural gas produced shall be used within Alberta and
- (b) any other terms and conditions the Minister prescribes.

Those are pretty broad discretionary powers. At least a production licence is specifically defined as to its terms and conditions in Bill C-48. A production licence, you will recall, is the production right under Bill C-48 that governs the production of oil and gas.

We could go on to section 130 of that same Alberta act which states:

The Minister may, by notice, require a lessee under a natural gas lease to commence drilling operations on his location within the time prescribed in the notice and to continue such operations diligently and continuously to the satisfaction of the Minister with a view to the discovery of natural gas.

That, I would suggest, is every bit as powerful, if not more so, than the drilling orders defined in Bill C-48 with respect to a significant discovery declaration or a commercial discovery declaration.

**Senator Smith:** When was that Alberta act passed?

**Dr. Crosby:** That Alberta act is presently in force.

**Senator Smith:** I am interested in when it became law.

**Dr. Crosby:** If the question is: What was the date of passage of the bill, I do not have that information with me.

**The Chairman:** What is the full title of the act?

**Dr. Crosby:** The Mines and Minerals Act of Alberta.

I would go on to section 190 of that same act which states:

The Minister may

- (a) refuse to grant an exploration approval or refuse to issue a licence or permit, or

*[Traduction]*

discretionnaires prévus dans le bill C-48 étaient, sur le plan de la portée et de l'étendue, plus importants ou non que ceux prévus dans la loi de l'Alberta. Je pourrais vous donner des exemples démontrant que la loi de l'Alberta est toute aussi discrétionnaire et l'est encore plus depuis l'instauration des pouvoirs discrétionnaires du Ministre non seulement dans la loi de l'Alberta, mais encore dans les règlements qui confèrent au Ministre concerné des pouvoirs pratiquement illimités. Je pourrais vous lire des extraits de la *Mines and Minerals Act* de l'Alberta. On y trouve notamment le paragraphe 12(1) qui stipule:

Le ministre peut réduire l'aliénation prévue ou soustraire à toute aliénation prévue tout minéral (définition qui comprend le pétrole) se trouvant dans une région donnée de la manière qu'il juge nécessaire.

Ce sont des pouvoirs assez vastes.

L'article 111 stipule:

Le ministre choisira la «forme» de la concession laquelle peut inclure:

- a) une condition prévoyant que le gaz naturel produit doit être utilisé en Alberta; et
- b) toute autre condition que le Ministre peut prescrire.

Là encore, il s'agit de pouvoirs assez vastes. Au moins, les conditions d'un permis de production sont spécifiquement définies dans le bill C-48. Un permis de production c'est, si vous vous le rappelez, le droit de production prévu dans le bill C-48 et régissant la production pétrolière et gazière.

Nous pourrions passer à l'article 130 de cette même loi de l'Alberta qui stipule:

Le ministre peut, avec préavis et en vertu d'une concession gazière demander au preneur de commencer le forage sur son terrain, dans les délais prescrits dans l'avis et à les continuer tant qu'en décidera le ministre, en vue de découvrir du gaz naturel.

Ceci est tout aussi discrétionnaire, si ce n'est plus que les ordres de forage définis dans le bill C-48 concernant une déclaration d'importance découverte ou une déclaration de découverte commerciale.

**Le sénateur Smith:** A quelle date ce bill a-t-il été adopté en Alberta?

**M. Crosby:** Cette loi est actuellement en vigueur dans cette province.

**Le sénateur Smith:** J'aimerais savoir quand elle a été adoptée.

**M. Crosby:** Si la question est: Quelle était la date d'adoption du bill, je ne le sais pas.

**Le président:** Quel est le titre exact de la loi?

**M. Crosby:** The Mines and Minerals Act de l'Alberta.

Je vais passer à l'article 190 de cette même loi:

Le ministre peut

- a) refuser d'autoriser la prospection pétrolière ou d'émettre un permis, ou



[Text]

(b) make an exploration approval, licence or permit subject to any conditions he may prescribe.

**Senator Cook:** Are any of these matters appealable?

**Dr. Crosby:** Let me just quote a few more and I will let you be the judge.

For example, I would quote from the regulations. Some comment was made as to some of these powers simply being under regulation. The Crown Reserve Drilling Reservation Regulations have, as section 22, the following:

The Minister from time to time may make such orders as he may deem necessary for the effective administration of these regulations, and where any question arises pertaining to the interpretation or application of these regulations the Minister shall be the sole judge and there shall be no appeal from his decision.

That same wording is found in section 23 in the Alberta Crown Reserve Natural Gas Licence Regulations and it is found as well in section 26 in the Natural Gas Licence Regulations.

The phrase is used over and over again in these regulations to the effect that the minister shall be the sole judge and there shall be no appeal from his decision. That sort of language is there time and again in these regulations.

**Senator Smith:** That does not mean it is better, of course.

**Dr. Crosby:** I did not mean to comment at all on the question of whether one was better than the other; I believe the question was whether there was such a measure of discretionary powers in the Alberta regulations as in Bill C-48.

I would just quote from the Oil Sands Regulations of Alberta. Section 32 reads:

Where any question arises pertaining to the interpretation or application of this regulation, the Minister shall be the sole judge and there shall be no appeal from his decision. One will notice that there is provision for appeals in Bill C-48 under clause 56 with respect to eight specific areas thought to be areas of considerable gravity as to the minister's authority in making decisions or giving notice of proposed orders.

I could go on and quote a number of other sections, but I think what I have quoted fulfils the purpose of what I was trying to convey.

**Senator Cook:** Would you say that this is a well-settled régime?

**Dr. Crosby:** I would say that the oil and gas industry has accepted the Alberta régime for many years now and seems quite happy with it. That could well be due to the fact that it has been in existence for years and people are used to it. I believe we had a discussion along those lines at one of our meetings last week. Perhaps the secret is that people have to learn to live with regulations and discretionary powers. The proof is probably in the execution of the provisions that are subject to such discretion. The Alberta ones are certainly very great powers and I could mention a number of others if anyone so wishes.

[Traduction]

b) autoriser la prospection, émettre un permis, sous réserve des conditions de son choix.

**Le sénateur Cook:** Peut-on interjeter appel à ce sujet?

**M. Crosby:** Permettez-moi de vous citer d'autres extraits et vous serez à même de juger.

Par exemple, je vais vous donner des extraits du règlement. On a prétendu que certains de ces pouvoirs ne figuraient que dans le Règlement. Le Crown Reserve Drilling Reservation Regulations stipule à l'article 22:

De temps en temps le ministre peut donner les ordres qu'il juge nécessaires pour l'application efficace de ce règlement et lorsqu'il y a des doutes quant à l'interprétation ou l'application dudit règlement, le ministre sera le seul juge et on ne pourra interjeter appel de sa décision.

On retrouve le même libellé dans l'article 23 du *Crown Reserve Natural Gas Licence Regulations* de l'Alberta et dans l'article 26 du *Natural Gas Licence Regulations*.

On retrouve toujours la même phrase dans ce règlement selon laquelle le ministre sera le seul juge et qu'on ne peut appeler de sa décision.

**Le sénateur Smith:** Cela ne veut pas dire que c'est mieux.

**M. Crosby:** Ce n'est pas le commentaire que je voulais faire. Il s'agissait seulement de savoir si les règlements de l'Alberta conféraient d'aussi vastes pouvoirs discrétionnaires que le Bill C-48.

Je vais maintenant vous donner des extraits du *Oils Sands Regulations* de l'Alberta. L'article 32 stipule:

Quand il y a doute concernant l'interprétation ou l'application de ce règlement, le ministre sera le seul juge et on ne pourra en appeler de sa décision. Vous remarquez qu'au moins dans le bill C-48 nous avons prévu un droit d'appel aux termes de l'article 56 concernant huit secteurs considérés comme ayant une grande importance quant au pouvoir du ministre de rendre des décisions ou d'envoyer des avis d'arrêtés.

Je pourrais vous citer d'autres articles, mais je crois que ceux que je vous ai cités suffisent.

**Le sénateur Cook:** Diriez-vous qu'il s'agit d'un régime bien établi?

**M. Crosby:** Je dirais que l'industrie pétrolière et gazière accepte le régime albertain depuis de nombreuses années déjà, et semble satisfaite. Cela tient peut-être du fait qu'il existe déjà depuis quelques années et que les gens s'y sont habitués. Je crois que nous en avons déjà discuté lors de l'une de nos réunions de la semaine dernière. Les gens ne peuvent faire autrement que de vivre avec les règlements et les pouvoirs discrétionnaires, c'est sans doute là le secret. L'application des dispositions assujettie à pareils pouvoirs en est sans doute la preuve. Les pouvoirs exercés en Alberta sont certainement vastes et je pourrais vous en citer un certain nombre d'autres, si vous le désirez.



[Text]

**The Chairman:** In administration, those provisions may well be regarded by the Government of Alberta as maximums.

**Dr. Crosby:** I imagine that the Government of Alberta has done precisely the same thing that was done in the design and drafting of Bill C-48, and that is, it has put in such discretion where it is recognized that, because of the nature of the business and the necessity to be flexible, such discretion is necessary. I think that those of us who have had something to do with the substance of Bill C-48 would be in full agreement with the Government of Alberta on that. We quite understand why this was included.

My quoting from their regulations is by no means intended to be reflecting upon them in any adverse fashion. I readily understand why they put this in. It is because circumstances can vary so much both as to time and location and other factors, and one has to have discretion in this type of legislation. It would make things very difficult to draw it so tight as to have no such discretion.

**Mr. Gillespie:** Am I right in saying that there is no provision in this bill which denies a right of appeal from a minister's decision as there is in the case of the Alberta regulations?

**Dr. Crosby:** I stand to be corrected, but to the best of my knowledge there is no such phrase as, "there shall be no appeal from this decision" so as to exclude that possibility.

If I am incorrect on that, I hope that Mr. Elcock will correct me.

**Mr. Elcock:** I guess the only one that one might read in that way, and it is a relatively minor one, is the question of arbitration found in clause 35(3) where it says that the arbitration order is final and binding.

**Senator Cook:** That has nothing to do with the discretion.

**Mr. Elcock:** That is really not an exercise in ministerial discretion.

**Dr. Crosby:** So, I suppose it is really not applicable here.

**Senator Cook:** It would seem to me, Mr. Chairman, that if the Alberta government requires these discretionary powers in an area which is of longer duration and more settled, that under a somewhat novel regime in the territory of which we are speaking, a good case can be made for ministerial discretion. One would like to feel that after this act has been in force for a number of years, there would not be too much need for the exercise of discretion but that the rules would become stereotyped.

**The Chairman:** It might appear, too, that you need the force of existing discretionary provisions in the federal authority. First of all, the industry has become accustomed to that and has accepted the authority of wider discretionary power, even to the denial of the right of appeal. That is the atmosphere in which this bill, when it becomes law, will have to operate. You are not building a different system.

[Traduction]

**Le président:** Sur le plan administratif, il se peut que le gouvernement albertain considère ces dispositions comme maximums.

**M. Crosby:** J'imagine que le gouvernement albertain a copié la conception et le libellé du bill-48; il a mis ainsi des pouvoirs discrétionnaires là où il est reconnu que, compte tenu de la nature des travaux et de la nécessité d'être flexible, ces pouvoirs s'imposent. Je pense que ceux d'entre nous qui ont eu affaire au bill C-48 seront tout à fait d'accord avec le gouvernement albertain à cet égard.

En vous citant des extraits, je ne cherche en aucun cas à critiquer. Je comprends tout à fait pourquoi ces pouvoirs ont été intégrés. C'est parce que les circonstances peuvent varier tellement tant au point de vue du temps que l'endroit ou concernant d'autres facteurs que quelqu'un doit avoir des pouvoirs discrétionnaires dans pareille loi. Il serait trop difficile de le libeller d'une manière très rigoureuse de manière à ne pas inclure ces pouvoirs discrétionnaires.

**M. Gillespie:** Ai-je raison de dire que ce bill ne contient aucune clause rejetant le droit d'appel de la décision du ministre contrairement au règlement albertain?

**M. Crosby:** Vous pouvez me corriger, mais à ma connaissance, nous n'avons jamais utilisé de phrase comme «on ne pourra interjeter appel de cette décision», dans le but d'éliminer cette possibilité.

Si je fais erreur, j'espère que M. Elcock rectifiera.

**M. Elcock:** Je crois que la seule question qui pourrait se lire de cette façon, et elle est relativement mineure, c'est celle de l'arbitrage prévue au paragraphe 35(2) qui stipule que l'ordonnance d'arbitrage est finale et exécutoire.

**Le sénateur Cook:** Cela n'a rien à voir avec le bon vouloir du ministre.

**M. Elcock:** En fait, non.

**M. Crosby:** Donc cela ne s'applique pas.

**Le sénateur Cook:** Il me semble, monsieur le président, que si le gouvernement albertain exige ces pouvoirs discrétionnaires dans un secteur plus prometteur, dans le cadre d'un nouveau régime s'appliquant dans le territoire dont nous parlons, on peut présenter de bons arguments en faveur des pouvoirs discrétionnaires du ministre. Et on aimerait constater qu'après plusieurs années d'application de cette loi, il n'y aurait plus tellement besoin de ces pouvoirs discrétionnaires, mais que les règles deviendraient stéréotypées.

**Le président:** Il sera possible également que l'on ait besoin de ces pouvoirs discrétionnaires au niveau fédéral. Premièrement, les sociétés s'y sont déjà habituées et ont accepté ce fait, voire le refus d'un droit d'appel. C'est l'atmosphère dans laquelle cette loi, une fois adoptée, devrait fonctionner. On ne met pas sur pied un système différent.

[Text]

**Senator Cook:** When they make their proposal and enter into their agreements, they will be fully aware of these discretionary powers.

**The Chairman:** If there are no further questions on that subject, Dr. Crosby, could you continue to deal with your document?

Would your order of presentation be unduly affected or disturbed if we focussed our attention on the matter of pricing for a moment?

**Dr. Crosby:** No, not at all, Mr. Chairman. I would be quite happy to discuss that if you wish. Do you have a particular question in mind in this respect, Mr. Chairman?

**The Chairman:** No, but I am interested in what references you have which deal with that.

**Dr. Crosby:** I can refer in particular to page 24 of the bill, clause 40, subclauses (6) and (8). There is a reference in those subclauses to "fair market value." This reference is for the purpose of calculation of royalty. As subclause (8) says, it is for the purpose of not only the basic royalty of 10 per cent which is covered by clause 40, but also the progressive incremental royalty—that is, the profit-sharing scheme under clause 41. So, that is one reference to pricing.

**The Chairman:** I suppose you might call this the royalty section?

**Dr. Crosby:** Clause 40 deals with the basic royalty of 10 per cent and clause 41 deals with the progressive incremental royalty.

**The Chairman:** The point I am very much concerned about is that the sharing in the profits by the provinces and the federal authority may well be so substantial that it provides a disincentive. In other words, the direct approach to that would be that the share left for the industry is relatively too insignificant to be as attractive as it should be and, secondly, what the industry, having regard to its contribution, should be entitled to accept.

Now, that is a big mouthful, but would you comment on that?

**Dr. Crosby:** I believe that I understand the point you are making, at least I would imagine I do, and that is that industry should be certain of the fiscal conditions of the rights they are granted.

When the industry was told in April, 1970, that there would be a new regime put in place, there was a promise then that the new regime would stick with the unitary development concept, first of all, and secondly that the fiscal requirements under the new regime would be clearly spelled out.

As Bill C-48 is designed to do, these fiscal requirements are set out under the legislation rather than regulation. In other words, they cannot be readily changed. They are spelled out as a 10 per cent basic royalty that might be reduced under certain circumstances, and a profit-sharing scheme, the PIR. The possibility of royalty reduction is found in clause 40(13) on page 25 of the bill. That clause states that royalties may be suspended or reduced under certain circumstances.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Lorsque les sociétés feront des propositions et passeront les accords, elles seront déjà au courant de ces pouvoirs discrétionnaires.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions sur le sujet, monsieur Crosby, pourriez-vous poursuivre avec votre document?

Est-ce que cela dérangerait l'ordre de votre présentation, si l'on se concentrait pour un moment sur la fixation des prix?

**M. Crosby:** Non pas du tout, monsieur le président. Je me ferais un plaisir d'en discuter avec vous si vous le désirez. Avez-vous une question précise à l'esprit, monsieur le président?

**Le président:** Non, mais j'aimerais savoir quelle assurance vous avez sur la question.

**M. Crosby:** Vous pouvez vous reporter aux paragraphes 4 et 8 de l'article 40 à la page 24 du bill. Dans ces alinéas on parle de «juste valeur marchande» sous le calcul de la redevance. Comme le dit le paragraphe 8, c'est jour de calcul non seulement de la redevance de base de 10 p. 100 couverte par l'article 40, mais encore des redevances additionnelles progressives, c'est-à-dire un programme de partage des bénéfices, prévu dans l'article 41.

**Le président:** Je suppose que vous l'appellez l'article des redevances.

**M. Crosby:** L'article 40 porte sur la redevance de base de 10 p. 100 et l'article 41, sur la redevance additionnelle progressive.

**Le président:** Ce qui me préoccupe, c'est le partage des bénéfices entre les provinces, et le gouvernement fédéral pourrait être tellement important que cela risquerait de créer un déstimulant. Autrement dit, pour être plus direct, la part laissée à l'industrie est relativement trop insignifiante pour être aussi attrayante que prévue. Par ailleurs, en ce qui concerne sa participation quel chiffre l'industrie devrait-elle pouvoir accepter?

Quels sont vos commentaires là-dessus?

**M. Crosby:** Je crois comprendre ce que vous voulez dire. L'industrie devrait recevoir des assurances relatives à l'impôt et aux droits.

Lorsque en avril 1970, on avait avisé l'industrie qu'on allait mettre un nouveau régime en place, on lui avait alors promis tout d'abord que le nouveau régime respecterait le principe de développement unitaire et deuxièmement que les normes fiscales de ce nouveau régime seraient clairement énoncées.

Comme cela était prévu concernant le bill C-48, ces normes fiscales figurent dans la loi elle-même plutôt que dans le règlement. Autrement dit, on ne peut les modifier facilement. Elles sont décrites comme étant une redevance de base de 10p. 100, mais ce pourcentage peut être réduit dans certaines circonstances et dans le cadre de régime de partage des bénéfices, la RP. Vous trouverez cette possibilité de réduction des redevances au paragraphe 40(13), à la page 25 du bill. Ce



[Text]

The object was to have the fiscal requirements spelled out in the act itself so that the fiscal provisions pertaining to rights could not be changed simply by order in council but would require the passage of another act, which is a much more difficult matter.

With respect to the progressive incremental royalty, that is spelled out in great detail throughout clause 41, which clause goes on for eight pages. So, eight pages of this bill are consecrated to this detail, which was put into an act of Parliament so that industry could be sure that, although administrative or operational terms and conditions might change from time to time, the PIR could not be so changed.

**The Chairman:** I find your use of the word "consecrated" interesting. I might have thought in terms of the word "dedicated."

**Dr. Crosby:** You are quite right, Mr. Chairman. I was searching for a word and that was the first word that appeared in my mind.

**The Chairman:** The word "consecrated" would suggest that something is untouchable.

**Dr. Crosby:** In a sense, I suppose that was the atmosphere that we meant to generate. The fiscal requirements would be untouchable unless another act were passed. One simply could not simply change them by order in council. So pages 23 to 34 are devoted just to the fiscal requirements to make quite clear to industry what these were going to be.

**The Chairman:** Just to freeze the fiscal arrangements?

**Dr. Crosby:** Yes, sir.

**Senator Cook:** I remember you saying you borrowed from the British and Norwegian legislation for that?

**Dr. Crosby:** Not for this, Mr. Chairman. This is in response to a promise made to industry.

**Senator Cook:** I am referring to the royalty itself. Where did that idea come from?

**Dr. Crosby:** The concept of the petroleum revenue tax did come from the United Kingdom originally but the progressive incremental royalty scheme in Bill C-48 is somewhat more sophisticated than the petroleum revenue tax of Great Britain. It is more sensitive to expenditures and, therefore, more clearly and truly a profit-sharing scheme. That, of course, is what clause 41(1) says, that it is 40 per cent of the net profit.

**Senator Buckwold:** Is that deductible for income tax purposes?

**Dr. Crosby:** An income tax abatement—if you wish to use that term—or allowance, or whatever, is one of the expenditures that can be utilized in the calculation of the progressive incremental royalty. That income tax allowance is based upon the notional assumption that the productive field is the only

[Traduction]

paragraphe stipule que le paiement des redevances peut être interrompu ou réduit dans certaines circonstances.

L'objectif visait à ce que les exigences fiscales soient énoncées dans la loi elle-même afin que les dispositions fiscales inhérentes aux droits ne puissent pas être modifiées par un simple décret en conseil mais qu'elles nécessitent plutôt l'adoption d'une autre loi, ce qui est beaucoup plus difficile.

Il en est de même de la redevance additionnelle progressive qui est exposée de façon très approfondie dans l'article 41 qui s'étend sur huit pages. Il y a donc huit pages de ce bill qui sont consacrées aux détails qui ont fait l'objet d'une loi du parlement, ce qui donne l'assurance à l'industrie que la RAP ne sera pas changée, bien que les modalités d'administration ou d'exploitation puissent changer de temps à autre.

**Le président:** Je trouve votre utilisation du mot «consacrées» intéressante. J'aurais plutôt songé au terme «dédiées».

**M. Crosby:** Vous avez parfaitement raison, monsieur le président. Je cherchais un terme et c'est le premier qui m'est venu à l'esprit.

**Le président:** Le mot «consacré» donnerait à penser qu'il y a quelque chose d'intouchable.

**M. Crosby:** Dans un sens, je suppose que c'était l'impression que nous désirions donner. Les exigences fiscales seraient intouchables, à moins qu'une autre loi soit votée. On ne peut tout simplement pas les modifier au moyen d'un décret en conseil. Les pages 23 à 34 sont donc consacrées uniquement aux exigences fiscales afin que l'industrie soit parfaitement au courant de leur nature.

**Le président:** Simplement pour geler les accords fiscaux?

**M. Crosby:** Exactement.

**Le sénateur Cook:** Je me souviens que vous avez déclaré vous être inspiré de la législation britannique et norvégienne dans ce domaine?

**M. Crosby:** Pas dans ce cas-ci, monsieur le président. Il s'agit d'une réponse à une promesse que nous avions faite à l'industrie.

**Le sénateur Cook:** Je fais allusion à la redevance elle-même. D'où est venue cette idée?

**M. Crosby:** L'idée d'une taxe sur les revenus pétroliers provient à l'origine du Royaume-Uni mais le régime de redevances additionnelles progressives du bill C-48 est considérablement plus complexe que la taxe de Grande-Bretagne sur les revenus pétroliers. Il est davantage fonction des dépenses et il s'agit donc d'un programme réel de partage des revenus. C'est, bien entendu, ce qu'indique le paragraphe 41(1) qui précise qu'il s'agit de 40 pour cent du bénéfice net.

**Le sénateur Buckwold:** Ce montant est-il déductible de l'impôt sur le revenu?

**M. Crosby:** Un abatement de l'impôt sur le revenu, si vous désirez utiliser ce terme, ou une indemnité, constitue une des dépenses pouvant être utilisées dans le calcul de la redevance additionnelle progressive. Ce dégrèvement d'impôt sur le revenu est basé sur le concept que le gisement productif



[Text]

asset that the rights holder has in Canada and, thus, the allowance for income tax, as calculated under clause 41, is quite generous.

**Senator Buckwold:** In other words, the royalty is deducted before a net taxable figure becomes effective? For example, if the company made a million dollars and the royalty was 40 per cent, they would not be paying 40 per cent of a million.

**Dr. Crosby:** I believe we are getting into the area, Mr. Chairman, of the Income Tax Act rather than Bill C-48. I am only talking here of the calculation of the progressive incremental royalty in the bill. I believe the question has to do with the relationship of whatever is paid under this bill to whatever income tax the party involved would have to pay under the Income Tax Act. I would rather bring to the committee a tax expert to reply to such questions if that would be agreeable.

**Senator Buckwold:** For example, in Saskatchewan where there were very substantial royalties placed on potash mines, they were not recognized as an income tax deduction, which really left some of the private operators almost in a negative position. I presume that is not the case here.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, when I referred to an income tax allowance, abatement or whatever, I was referring to the method of determining the net profit of the company with respect to the field concerned for the purposes of Bill C-48 only.

**Senator Buckwold:** I am talking about the royalty as a deductible expense.

**Dr. Crosby:** I would rather a tax expert came here to reply to such fiscal questions as those that would arise under the Income Tax Act. I would feel much more comfortable in staying within the limitations of what is involved in Bill C-48.

**Senator Barrow:** Perhaps your income tax expert could reply to Senator Buckwold's question and bring an example of how this net profit and the incremental royalty could be determined in respect of the net profit.

**Dr. Crosby:** I do not mind answering questions of that sort, Mr. Chairman. Those one can handle here. I was referring to questions which arise as to the calculation of income tax with respect to the overall revenues of a particular company. That, I believed, was the question.

**Senator Buckwold:** My question was: Is the royalty deductible before tax or is tax paid on income before the royalty? That is a relatively simple question.

**Dr. Crosby:** The basic royalty of 10 per cent is paid on the wellhead value of oil or the value of gas at the extraction plant after processing. The progressive incremental royalty is a profit-sharing scheme, and what we have there is an income tax allowance as an eligible expense.

[Traduction]

constitue le seul actif que possède le titulaire des droits au Canada, de sorte que le dégrèvement pour l'impôt sur le revenu, tel que calculé à l'article 41, est très généreux.

**Le sénateur Buckwold:** En d'autres termes, la redevance est déduite avant que le chiffre imposable net ne prenne effet? Par exemple, si la société a réalisé un million de dollars et si la redevance est de 40 pour cent, ils ne paieront pas 40 pour cent d'un million.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je crois que nous sommes en train d'entrer dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu, plutôt que de demeurer dans celui du bill C-48. Je parle simplement du calcul de la redevance additionnelle progressive prévue dans le présent projet de loi. Je crois que la question a rapport à ce qui est payé en vertu du présent projet de loi et à l'impôt sur le revenu qu'une partie concernée aurait à payer aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu. Je préférerais demander à un expert en fiscalité de venir au comité pour répondre à ces questions si vous voulez bien.

**Le sénateur Buckwold:** En Saskatchewan par exemple, les mines de potasse payent des redevances très importantes. Ces dernières n'ont pas été admises comme déduction d'impôt sur le revenu, ce qui laisse en fait certains exploitants privés dans une situation presque négative. Je suppose que ce n'est pas le cas ici.

**M. Crosby:** Monsieur le président, lorsque j'ai parlé du dégrèvement d'impôt sur le revenu, à l'abattement, etc., je faisais allusion à la méthode de calcul du bénéfice net de la société en ce qui a trait au domaine concerné, aux fins du bill C-48 uniquement.

**Le sénateur Buckwold:** Je parle de la redevance à titre de dépense déductible.

**M. Crosby:** Je préférerais qu'un expert en fiscalité vienne ici répondre aux questions d'ordre fiscal qui découleraient de la Loi de l'impôt sur le revenu. Je me sens beaucoup plus à l'aise en restant dans les limites du Bill C-48.

**Le sénateur Barrow:** Peut être que votre expert en matière d'impôt sur le revenu pourrait répondre à la question du sénateur Buckwold et donner un exemple de la façon de déterminer ce bénéfice net et la redevance additionnelle progressive par rapport au bénéfice net.

**M. Crosby:** Je peux fort bien répondre à des questions de ce genre, monsieur le président. Nous pouvons nous en occuper ici. Je faisais allusion aux questions qui découlent du calcul de l'impôt sur le revenu en ce qui concerne les recettes globales d'une société donnée. Je crois que c'était là la question.

**Le sénateur Buckwold:** Ma question était la suivante: La redevance est-elle déductible avant impôt ou bien l'impôt est-il payé sur le revenu avant de verser la redevance? Il s'agit là d'une question relativement simple.

**M. Crosby:** La redevance de base de 10 p. 100 est payée sur la valeur du pétrole à la tête de puits ou le gaz à l'usine d'extraction après traitement. La redevance additionnelle progressive est un système de partage des bénéfices. Ce que nous avons ici est un dégrèvement de l'impôt sur le revenu en tant que dépense admissible.

[Text]

**Senator Buckwold:** An allowance of what? For example, if a company after all regulations shows a profit of a million dollars, do they pay tax again—that is, after the depletion and what not—on the million dollars, and then pay to the Government of Canada 40 per cent of the million without it being deductible, or is their profit reduced by the 40 per cent and they pay tax on the lower amount after the royalty?

**The Chairman:** Would they not have to call that a non-deductible tax?

**Dr. Crosby:** Perhaps if we refer to clause 41, subclause (5) on page 27, it might help to clarify this matter. That subclause outlines the manner of determining what the net profit is that is going to be divided as between the government and the company in a ratio of 40/60. This is the way it is calculated.

**Senator Buckwold:** That is the net profit subject to progressive incremental royalty?

**Dr. Crosby:** Exactly.

**Mr. Gillespie:** As I understand the senator's question, I believe it will be found in the Income Tax Act and I will try to research that this afternoon.

**Senator Cook:** It is also found in (c) of subclause (5). In other words, you are able to deduct from your income:

an allowance equal to the amount of federal income tax that would be payable in respect of that royalty year by the interest holder if the total income each interest holder receives in that royalty year were the interest holder's only income for that royalty year except that, notwithstanding anything in the Income Tax Act.

**Dr. Crosby:** That is what I was trying to say, Mr. Chairman.

**Senator Cook:** To go back to Senator Buckwold's question, if the resulting bottom line was a million dollars and the income tax was \$400,000, the net for the royalty would be \$600,000 and he could pay 40 per cent of the \$600,000 which is not an inconsequential sum.

**Dr. Crosby:** I would like to draw your attention, if I may, before we get any further along on this, to one portion of subclause (5) namely, paragraph (d) at line 40 on the following page. You will notice there that after you have made the deduction for the notional income tax with respect to this field, the income tax allowance that would be calculated as though this were your only asset, and those other deductions that are listed above it—you are allowed to deduct also the royalty paid under clause 40, the 10 per cent royalty, and operating expenses—we come down to (d) where there is yet another allowance, namely, 25 per cent of the total eligible investment.

So what we are really talking about is a 40 per cent share above a 25 per cent rate of return as calculated in accordance with clause 41. The 25 per cent being calculated as 25 per cent of the total eligible investment.

**Senator Buckwold:** Before income tax?

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Un dégrèvement de quoi? Par exemple, si une société montre, après toutes les déductions prévues par les règlements, un bénéfice de \$1 million, verse-t-elle de nouveau, après les primes d'épuisement, etc., sur le million de dollars et ensuite au gouvernement du Canada 40 p. 100 du million sans qu'ils soient déductibles, ou bien son bénéfice est-il réduit de 40 p. 100 et paie-t-elle l'impôt sur le montant le plus faible après la redevance?

**Le président:** Ne devrait-elle pas appeler cela un impôt non déductible?

**M. Crosby:** Nous pourrions peut être clarifier cette question en nous reportant au paragraphe 41(51) à la page 27. Ce paragraphe indique la façon de déterminer quel sera le profit net qui sera réparti entre le gouvernement et la société dans une proportion de 40/60. C'est la façon dont il est calculé.

**Le sénateur Buckwold:** C'est-à-dire le bénéfice net assujéti à la redevance additionnelle progressive?

**M. Crosby:** C'est exact.

**M. Gillespie:** La réponse à la question du sénateur se trouve je crois dans la Loi de l'impôt sur le revenu et j'essaierai de faire des recherches cet après-midi.

**Le sénateur Cook:** Elle se trouve également à l'alinéa (5)c). En d'autres termes, vous pouvez déduire de votre revenu:

une remise égale à l'impôt fédéral sur le revenu que devrait payer cette même année de redevance le titulaire de droits si le revenu total que chaque titulaire de droits a tiré pendant cette année de redevance avait été sa seule source de revenu pour cette même année de redevance, sauf que, par dérogation à la *Loi de l'impôt sur le revenu*:

**M. Crosby:** C'est ce que j'essayais de dire, monsieur le président.

**Le sénateur Cook:** Pour en revenir à la question du sénateur Buckwold, si le seuil minimal était de \$1 million et l'impôt sur le revenu de \$400 000, le montant net de la redevance serait de \$600 000 et la société aurait à payer 40 p. 100 de \$600 000, ce qui n'est pas une somme négligeable.

**M. Crosby:** Si vous le permettez, avant d'aller plus loin, je désirerais attirer votre attention sur une partie du paragraphe (5), à savoir l'alinéa d), à la ligne 40 de la page suivante. Vous remarquerez qu'une fois que l'on a effectué la déduction pour l'impôt sur le revenu théorique, la déduction de l'impôt sur le revenu sera calculée comme s'il s'agissait de votre seul actif et comme si les autres déductions étaient en sus. Vous êtes autorisé à déduire également la redevance que vous avez payée en vertu de l'article 40, la redevance de 10 p. 100 et les frais d'exploitation. Nous en venons maintenant à l'alinéa d) qui prévoit un autre dégrèvement, à savoir 25 p. 100 de l'investissement total admissible.

En fait, nous sommes donc en train de parler d'une part de 40 p. 100, située au-dessus d'un taux de rendement de 25 p. 100, calculé conformément à l'article 41. Les 25 p. 100 sont calculés comme 25 p. 100 de l'investissement total admissible.

**Le sénateur Buckwold:** Avant l'impôt sur le revenu?



[Text]

**Dr. Crosby:** After these deductions, one of which is an income tax deduction. What we are saying is that the 40 per cent of the net profit means 40 per cent of what is above a 25 per cent rate of return taking all those expenses into consideration—the basic royalty, the operating expenses and this income tax allowance.

**Senator Cook:** He is allowed 25 per cent net?

**Dr. Crosby:** He is allowed a 25 per cent rate of return. What it means in the case of a field that would be subject to the progressive incremental royalty even a bonanza field, is that for the first few years there would be no progressive incremental royalty paid because the write-offs against revenues would be so large that there would not be anything to share in the way of net profits for those early years.

**Senator Buckwold:** Where a company is qualified as being a Canadian company and gets up to 90 per cent of its exploration and development costs written off, are those costs allowed as a deduction once a property comes into production?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, one of the allowable expenses is the PGRT—I should have mentioned that—in addition to the basic royalty. That is one of the expenses that can be taken off before the calculation of the net profit. However, those grants that are given by the government could not then be recycled through this calculation. That, in effect, would be giving a rate of return of 25 per cent on moneys that had been given by the government to the companies—

**Senator Buckwold:** That would mean that the write-offs would not be nearly as big as one might think for the first few years. They have already written it off.

**Dr. Crosby:** We are speaking here of production. The payment of royalty assumes that the field has been explored for; it has been found, developed, delineated production equipment is in place, and now it is in production. The incentive grants that we are speaking of are for the exploration and delineation stage. The real quantum jump in expenses comes after that. In talking about incentive grants that would have been made at a previous time in the history of a particular field that is now subject to the progressive incremental royalty, these were made at a stage when the expenses involved were considerably less—I would say only a fraction of the expenses that are going to be allowable deductions under the calculations for the progressive incremental royalty. I think it is fair to say that only from 10 per cent to 15 per cent of the total expenses incurred from the preliminary exploration through the discovery, development and production of a field, to the time of opening the valves and letting the oil or the gas flow on production, incurred in the exploration and delineation stage. The rest comes after the point in time that a production system has been approved for the field and it has been designed and put into place. That is where the real quantum jump in expenditures comes.

**Senator Buckwold:** That is a good explanation; and that development expense as against exploration is not being subsidized by the Government of Canada.

[Traduction]

**M. Crosby:** Après ces déductions, dont l'une est une déduction d'impôt sur le revenu. Ce que nous disons, c'est que les 40 p. 100 du bénéfice net signifient les 40 p. 100 se situant au-delà du taux de rendement de 25 p. 100, en tenant compte de toutes ces dépenses, à savoir la redevance principale, les frais d'exploitation et ce dégrèvement d'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Cook:** On admet 25 p. 100 net?

**M. Crosby:** On admet un taux de rendement de 25 p. 100. Cela signifie dans le cas d'un gisement, même exceptionnel, assujéti à cette redevance additionnelle progressive, que celle-ci ne serait pas versée durant les quelques premières années parce que l'amortissement serait tellement important en regard d'un revenu éventuel qu'il n'y aurait rien à partager comme bénéfice net pendant ces années.

**Le sénateur Buckwold:** Lorsqu'une société répond aux critères d'une société canadienne et obtient une exemption pouvant s'élever jusqu'à 90 p. 100 de ses frais d'exploration et de développement, ces frais sont-ils déductibles une fois que la propriété devient productive?

**M. Crosby:** Monsieur le président, une des dépenses admissibles est la TRPG—j'aurais dû en parler—en plus de la redevance de base. C'est une des dépenses que l'on peut enlever avant de calculer le bénéfice net. Toutefois, ces incitations accordées par le gouvernement ne pourraient alors pas être recyclées. Ceci, de fait, donnerait un taux de rentabilité de 25 p. 100 sur l'argent accordé aux sociétés par le gouvernement.

**Le sénateur Buckwold:** Les amortissements ne seraient donc aussi importants qu'on pourrait le croire pour les premières années. Ils l'ont déjà amortis.

**M. Crosby:** Nous parlons de production. Le versement de la redevance n'intervient que lorsque le gisement a été exploré, découvert, exploité et délimité; l'équipement est en place et la production a commencé. Les incitations dont nous parlons portent sur l'étape de l'exploration et de la délimitation. La flambée des dépenses survient après. Lorsque nous parlons de subventions d'encouragement accordées à une étape antérieure de l'exploitation d'un gisement maintenant assujéti à la redevance progressive, il convient de signaler que ces subventions ont été versées à une époque où les dépenses étaient considérablement moins élevées et représentaient une fraction seulement des dépenses qui seront maintenant des déductions admissibles aux fins du calcul de la redevance progressive. Il est juste de dire, je crois, que 10 p. 100 à 15 p. 100 seulement des dépenses totales engagées au titre de l'exploration préliminaire, de la découverte, du développement et de la mise en production d'un gisement, jusqu'au moment de l'ouverture des soupapes pour laisser le pétrole ou le gaz circuler, sont engagées au stade de l'exploration et de la délimitation. Le reste vient après que le système de production a été approuvé, conçu et mis en place. C'est alors que la montée fulgurante des dépenses se produit.

**Le sénateur Buckwold:** C'est une bonne explication; et les frais de développement, par opposition à ceux d'exploration, ne sont pas subventionnés par le gouvernement du Canada.



[Text]

**Dr. Crosby:** The production system expense? No, that is not included.

**The Chairman:** Not included in what?

**Dr. Crosby:** As a subsidization under the grants scheme. The grants scheme is to discover oil, to get fields delineated and demonstrated to be commercial.

**The Chairman:** The grants at that stage are non-taxable.

**Dr. Crosby:** That is the note that Mr. Elcock has offered to provide. I am not trying to be evasive, but it is a complicated field. I know that the honourable senators are far more knowledgeable in the field of finance and law than myself, and I do not want to go on record as saying something that is misleading. In general what we have tried to do is not allow a sort of double benefit with respect to grants given by the government. In the case of the calculation of the PIR, the progressive incremental royalty, we have tried to prevent a recycling of those grants and letting people make a 25 per cent rate of return on those grants.

**The Chairman:** What I am concerned about is that the grant is not identified in any way an income that is subject to tax.

**Dr. Crosby:** We are speaking here of another act, namely, the Income Tax Act. We worked very closely with our friends in the Department of Finance in designing this progressive incremental royalty. We tried to make quite sure that the two were parallel. I think I can safely say, though I am not a tax expert, that these grants are treated under the Income Tax Act in much the same way as they are treated here. They are not allowed as a write-off. In other words, as I understand it, one cannot write them off against taxable income in calculating actual income tax under the Income Tax Act, and that is the idea here, under the progressive incremental royalty provisions of bill C-48.

**The Chairman:** Are they at any stage treated as taxable income?

**Senator Cook:** Mr. Chairman, before we reach that stage, and whether it is income or not, that is long before we reach the production stage. The witness' point is that he wants to avoid double exemption, and we want to avoid double taxation. That is what it comes down to.

**Dr. Crosby:** That is very well put, Mr. Chairman. We have tried to prevent, under the proposed act, double exemption. Since we worked closely with our financial colleagues in the Department of Finance, we took a cue from them. We have treated those grants, under this calculation as we understood them to inform us that they were doing so under the Income Tax Act.

**Senator Buckwold:** I would still like to get some information on the treatment of royalty.

**Mr. Gillespie:** I will try to have that for you tomorrow. Is the PGRT, the petroleum and gas revenue tax, deductible in

[Traduction]

**M. Crosby:** Les frais de production? Non, ils ne sont pas compris.

**Le président:** Pas compris dans quoi?

**M. Crosby:** Dans la subvention accordée dans le cadre du programme d'encouragements. Le programme d'encouragement est offert pour découvrir le pétrole, délimiter le gisement et déclarer une découverte commerciale.

**Le président:** Les subventions à cette étape ne sont pas imposables.

**M. Crosby:** C'est l'explication que M. Elcock s'est offert à vous donner. Je n'essaie pas d'être vague; c'est que la question est complexe. Je sais que les honorables sénateurs s'y connaissent beaucoup mieux dans le secteur des finances et du droit que moi, et je ne voudrais pas dire quoi que ce soit d'erroné. En général, nous avons essayé de faire disparaître la possibilité pour le gouvernement de verser une double prestation. Pour ce qui est des calculs de la redevance progressive, (RP), nous avons essayé de prévenir le recyclage de ces subventions et d'empêcher les gens d'obtenir un autre taux de rentabilité de 25 pour cent pour ces subventions.

**Le président:** Ce qui m'inquiète, c'est que la subvention n'est pas identifiée comme un revenu imposable.

**M. Crosby:** Nous parlons ici d'une autre loi, soit la Loi de l'impôt sur le revenu. Nous avons travaillé de très près avec nos collègues du ministère des Finances, lorsque nous avons conçu cette redevance progressive. Nous avons tenté de nous assurer que les taux étaient parallèles. Je crois pouvoir affirmer, sans crainte, quoique je ne sois pas un expert en fiscalité, que ces subventions sont traitées dans la Loi de l'impôt sur le revenu à peu près de la même façon qu'elles le sont ici. Elles ne peuvent pas être amorties. En d'autres mots, si je comprends bien, vous ne pouvez pas les amortir contre votre revenu imposable, en calculant l'impôt sur le revenu réel aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, pas plus que vous pouvez le faire dans le cas de la redevance progressive prévue dans le bill C-48.

**Le président:** Est-ce qu'on traite ces subventions comme un revenu imposable à une étape quelconque de l'exploitation?

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, avant que nous atteignions cette étape, et qu'il s'agisse ou pas d'un revenu, c'est bien avant qu'on atteigne l'étape de la production. Le témoin veut en somme éviter qu'il y ait une double exemption, et nous voulons éviter une double imposition. C'est une façon très simplifiée de l'expliquer.

**M. Crosby:** C'est très bien dit, monsieur le président. Nous avons essayé d'empêcher, dans ce projet de loi, une double exemption. Puisque nous avons étroitement collaboré avec nos collègues du ministère des Finances, nous avons tenu compte de ce qu'ils faisaient. Nous avons, dans ce calcul, traité ces subventions comme nous avions cru comprendre qu'ils le faisaient, aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Buckwold:** Je voudrais quand même des renseignements sur le traitement des redevances.

**M. Gillespie:** J'essaierai de vous les obtenir pour la réunion de demain. La TRPG, taxe sur les recettes pétrolière et

[Text]

calculating profits for the progressive incremental royalty formula?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman, it is deductible.

**Mr. Gillespie:** Was that by an amendment to the bill?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman. At the time we introduced the bill in December of last year it was not considered possible to put that in the bill, because it would have been premature to the making public of the other proposed legislation. However, it is now in here, in language that has been agreed to by Department of Finance officers.

**Senator Smith:** Mr. Chairman, with reference to clause 41—there are eight or nine pages of it—it sets forth a complicated scheme which is not easy to understand thoroughly simply by reading for the first or second time the context of the bill. If it has not already been done, would it be possible to have a running and uninterrupted explanation of what is attempted to be achieved by this clause?

**The Chairman:** You mean a written resume?

**Senator Smith:** Or a verbal one, which would appear on the record.

**The Chairman:** It is far easier to understand what I might call a treatise. Certainly it would be helpful.

**Senator Smith:** It is very difficult to relate one subclause and one portion of clause 41 to another, as one reads it, without a comprehensive grasp of what it is trying to do and how it is trying to do it.

**Dr. Crosby:** Perhaps I could explain that to some extent verbally. The origin of the progressive incremental royalty is closely lined to the rescinding of land order 1—1961. You will recall that that was the land order that allowed people to pick up the so-called corridor acreage between lease blocks as additional-royalty leases. We examined various sizes and possible shapes of oil fields as they might exist, and as they do exist, in Canada on land and in the offshore, in which latter regions, as you know, there have not been too many fields delineated as yet. We applied to those field outlines—real outlines in the case of fields that have been discovered and delineated in Alberta, for example; fields like Pembina and others—the lease selection guidelines that exist in the Canada Oil and Gas Land Regulations. These guidelines tell people how they can take out their lease blocks, by one-section blocks, three by three section blocks, two by four, and so on. We then tried to ascertain what would be the maximum in the way of corridor acreage that would be given back to the Crown. Of course, this amount increases the larger the areal extent of a field. The larger the field, the higher the percentage of the productive area that would be covered by the corridor acreage. In the case of a field as large as Pembina, the largest field in Canada from the standpoint of areal extent—not from the standpoint of reserves, but from the standpoint of areal extent—one winds up with at most about 35 per cent of the

[Traduction]

gazière, est-elle déductible, lorsqu'on calcule les profits de la formule de redevance progressive?

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président.

**M. Gillespie:** Grâce à une modification apportée au projet de loi?

**M. Crosby:** C'est exact, monsieur le président. Lorsque nous avons déposé le projet de loi, l'année dernière en décembre, on jugeait qu'il n'était pas souhaitable d'inclure cette disposition dans le bill, parce qu'il ne convenait pas de le faire avant de rendre publics tous les autres projets de loi envisagés. Toutefois, cette modification fait maintenant partie du bill, et les hauts fonctionnaires du ministère des Finances sont d'accord avec son libellé.

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, au sujet de l'article 41—qui couvre 8 ou 9 pages—on établit un projet compliqué qui n'est pas facile à saisir à première lecture. Serait-il possible, si ce n'est déjà fait, d'avoir une explication non interrompue de la raison d'être de cette disposition?

**Le président:** Un résumé écrit?

**Le sénateur Smith:** Ou oral, qui ferait partie du compte-rendu des délibérations.

**Le président:** Il est beaucoup plus simple de comprendre ce que je pourrais appeler un traité. Cela serait certainement très utile.

**Le sénateur Smith:** Il est très difficile d'établir le rapport entre un paragraphe et une portion de l'article 41 et une autre, quand on le lit, sans bien comprendre le but qu'on se propose et comment on entend l'atteindre.

**M. Crosby:** Peut-être pourrais-je, dans une certaine mesure, vous en donner une explication verbale. L'origine de la redevance progressive est liée de très près à l'annulation de l'ordonnance sur les terres 1—1961. C'était cette ordonnance qui permettait aux personnes d'acquérir les terres situées entre les concessions comme des redevances supplémentaires. Nous avons étudié diverses superficies ou formes possibles de gisements pétrolifères qui pourraient exister, ou qui existent effectivement, au Canada, sur terre et au large des côtes où, comme vous le savez, on n'a pas délimité beaucoup de gisements. Nous avons appliqué à ces descriptions de gisements—descriptions réels dans le cas des gisements qui ont été découverts et délimités en Alberta, par exemple, ceux de Pembina et d'autres—les lignes directrices sur le choix des concessions que l'on retrouve dans le règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada. Ces lignes directrices prescrivent la mode de sélection des concessions, section par section, trois sections par trois sections, deux par quatre et ainsi de suite. Nous avons alors essayé de déterminer le maximum de la superficie du corridor qui serait rendue à la Couronne évidemment, ce total augmente en proportion de la superficie aérienne du champ. Plus la superficie est grande, plus est élevé le pourcentage du secteur productif qui serait couvert par la superficie du corridor. Dans le cas de gisement, aussi importants que celui de Pembina, le plus grand au Canada—pas au point de vue des



## [Text]

productive area coming back to the Crown as corridor acreage. In other cases one could wind up with none at all, if the field were very small in areal extent, since if you were to apply a lease block of three sections by three sections, for example, it would cover the entire field. So there is a range there from zero to 35 per cent. We considered that between 20 and 30 per cent was a fair estimation of what would be a reasonable case in a field that could be large enough and profitable enough to be subject to the progressive incremental royalty. Thus, a formula was derived involving a 40 per cent share of a rate of return over a 25 per cent royalty, calculated in accordance with clause 41, that balanced in value with the returned corridor acreage. So the PIR, or progressive incremental royalty, in effect, is designed to balance off, financially, with the corridor acreage. The reason for this is that we are now giving that corridor acreage to people since a production licence under Bill C-48 covers the entire area of a field.

The hope was that we would have balanced things off so that we would have in effect taken nothing away, nor on the other hand would anybody in effect have gained anything, in this process of going to a unitary development concept of another nature. That is, going to a system involving production licences covering the entire productive area of a field rather than additional royalty leases, with an additional way of sharing revenues, namely, the progressive incremental royalty. That is the origin of this type of royalty. The idea was to have this financial balance. We believe we have achieved this or at least come close to doing so.

When we began to design the progressive incremental royalty it was when oil was selling for much less than it is now, for considerably less than \$10 a barrel, more in the order of \$3 to \$5. That soon caught up with us, and became \$10 or \$12.

Our original calculations utilized a value of oil, let us say, of about \$10 or \$12 per barrel—in that order. We have since put into the PIR formula figures for the value of oil at recent rates, \$30, or \$35, or more. It was considered to be rather satisfying that the formula holds up, that one still gets a reasonable apportionment of financial benefits, which means that the formula is designed to reflect the variables that we hoped it would reflect: increasing costs of expenditures that tend to drive net profits down, and increasing costs of oil that tend to put them up.

Quite a detailed presentation along those lines was given to the Standing Committee on National Resources and Public Works. In fact, it covered a couple of sessions, with numerous illustrative graphs, diagrams and calculations being presented. It was given by a colleague of mine who had worked very closely on this, and had put much more work into it than myself. He was a chap named Dr. T. S. Tuschak. Unfortunately, Dr. Tuschak is no longer with the government. He has gone to industry, and is now working for one of the largest Canadian oil companies. If he were here he could give the same

## [Traduction]

réserves, mais plutôt pour ce qui est de la superficie aérienne—au mieux, environ 35 p. 100 de la superficie de production du corridor revient à la Couronne. Dans d'autres cas, vous n'obtiendrez rien si le champ avait une superficie aérienne très petite, puisque, si vous aviez une concession de trois sections par trois sections, par exemple, elle couvrirait tout un gisement; vous avez donc de zéro à 35 p. 100. Nous avons jugé qu'entre 20 p. 100 et 30 p. 100 serait une évaluation juste de ce qui serait un cas raisonnable, dans un gisement assez étendu pour que sa rentabilité puisse faire l'objet de redevances progressives. Nous nous sommes ainsi rallié à une formule impliquant 40 p. 100 du taux de rentabilité d'une redevance de 25 p. 100, calculé conformément à l'article 41, et dont la valeur contrebalançait celle donnée pour la superficie du corridor. La RP, ou redevance progressive, est donc conçue, de fait, pour réaliser un équilibre financier avec la superficie du corridor. La raison en est que nous donnons maintenant la superficie de ce corridor aux gens, puisque la licence de production aux termes du bill C-48 couvre toute la superficie d'un champ.

Nous espérons réaliser un équilibre selon lequel nous n'aurions rien retrancher, selon lequel nul n'aurait rien retiré de ce recours à un genre de développement unitaire d'une autre nature. C'est-à-dire que nous avons choisi un régime de permis de production, portant sur l'ensemble de la section productive d'un gisement, plutôt que des concessions assujetties à une redevance additionnelle, offrant un autre moyen de partager les revenus, à savoir la redevance progressive. C'est l'origine de ce type de redevances. Nous voulions créer un équilibre financier et nous espérons avoir réussi.

Lorsque nous avons conçu la redevance progressive, le pétrole se vendait à un prix beaucoup moins élevé que maintenant et, de fait, il était de beaucoup inférieur à \$10 le baril, soit \$3 ou \$5 dollars environ. Mais les prix ont vite grimpé, et ils sont passés à \$10 ou \$12 le baril.

Nos calculs originaux se fondaient sur la valeur du pétrole, soit \$10 ou \$12 le baril. Nous avons depuis rapproché des taux mondiaux actuels la valeur du pétrole utilisée dans le calcul de la RP en la fixant à \$30 ou \$35, peut-être même plus. Nous jugions satisfaisante cette formule qui nous valait toujours une bonne portion des avantages financiers, ce qui veut dire, évidemment, qu'elle reflète toutes les variables que nous en espérons: les frais plus élevés qui entraînent une baisse des bénéfices nets et l'augmentation du coût du pétrole qui provoque une hausse des dépenses.

Un exposé détaillé dans ce sens a été présenté au Comité permanent des Ressources nationales et des Travaux publics. De fait, cela a duré une ou deux sessions, avec de nombreux graphiques, de diagrammes et de calculs. Cet exposé a été présenté par un collègue qui avait fait une étude très approfondie du sujet et qui avait, effectivement, beaucoup plus travaillé dans ce sens que moi. Je fais allusion à M. T. S. Tuschak. Malheureusement, il n'est plus à l'emploi du gouvernement. Il se trouve maintenant dans le secteur industriel, pour l'une des plus importantes sociétés pétrolières du Canada. Il pourrait,



[Text]

presentation. I certainly would not feel as qualified as he to give that type of presentation.

**Senator Cook:** Would he still approve of it?

**Dr. Crosby:** He approved of it as late as March, when he gave that presentation to the committee. It might have been February.

**Senator Barrow:** Dr. Crosby, could you give us, or could your colleague give us, a calculation showing how this thing is worked out?

**Dr. Crosby:** Yes. Mr. Chairman, I think we could have somebody in the department do that.

**The Chairman:** How long would it take?

**Dr. Crosby:** I am not at all sure what the situation is. I would have to go to a different group than the one in which I am situated. I am in that new group known as the Canada Oil and Gas Lands Administration, which is situated in Vanier. I would have to go to 580 Booth Street and find an expert there. I think I know at least two people who could do that for you.

**Senator Barrow:** You might use the telephone rather than going to Booth Street.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, that is an excellent idea, and that is precisely what I will do.

**Senator Smith:** Could we have that reference, just in case we would like to look it up and read it anyway?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, all the graphs, to my knowledge, and illustrations, used in that presentation, were attached to the proceedings of the Standing Committee on National Resources and Public Works of that date. What I can do is go through the files of those proceedings and apprise you of the exact date; but I believe the whole illustrative package is there, and possibly that is the way to handle this.

**The Chairman:** Could we have the date of the sittings of the committee at which this was dealt with, and which would therefore be in the transcript?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, it would be even more than in the transcript. I believe the illustrative presentation is even attached to the transcript.

**The Chairman:** We should be able to get that very quickly.

**Dr. Crosby:** Yes. I think I can bring that with me tomorrow morning.

**The Chairman:** This may be a convenient place to stop, Dr. Crosby. Most senators and others have appetites that they have to satisfy every now and then, and I expect you do too.

We are going to go into your hand-out plan that we have before us. We can start that in the morning.

**Dr. Crosby:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** That is at 9.30. The committee therefore adjourns until 9.30 tomorrow.

The committee adjourned.

[Traduction]

s'il se trouvait ici aujourd'hui, vous donner le même exposé. Je ne me reconnais certes pas aussi compétent que lui.

**Le sénateur Cook:** Serait-il toujours d'accord?

**M. Crosby:** Il l'était, lorsqu'il a présenté cet exposé devant le Comité en mars, ou peut-être en février.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Crosby, pourriez-vous ou, tout au moins, votre collègue, nous dire comment les choses se produisent?

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président; un représentant du ministère pourrait, je crois, s'en charger.

**Le président:** Combien de temps faudrait-il?

**M. Crosby:** Je ne connais pas exactement la situation. Il me faudrait changer de groupe. Je me trouve dans un nouveau groupe, que l'on appelle l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada, à Vanier. Il me faudrait voir un expert, au 580 de la rue Booth. Je crois connaître au moins deux personnes qui pourraient s'en charger.

**Le sénateur Barrow:** Vous pourriez appeler au lieu de vous y rendre.

**M. Crosby:** Bonne idée: c'est ce que je ferai.

**Le sénateur Smith:** Pourrions-nous avoir copie de ce document, au cas où nous aimerions le consulter?

**M. Crosby:** Monsieur le président, à ma connaissance, tous les graphiques, et illustrations utilisés dans ce document ont été annexés aux délibérations du Comité permanent des Ressources nationales et des Travaux publics. Je peux les revoir et vous en donner la date on a annexé ces documents; mais je crois que tout y est, et c'est peut être la meilleure façon de procéder.

**Le président:** Pourrions-nous savoir à quelle date on en a discuté; nous connaîtrions ainsi le fascicule dans lequel tout se trouve.

**M. Crosby:** Monsieur le président, il convient, je crois, de consulter, outre les procès-verbaux, leurs annexes.

**Le président:** Nous pourrions donc obtenir rapidement ces renseignements.

**M. Crosby:** Oui. Je crois pouvoir vous les transmettre demain matin.

**Le président:** Peut-être devrions-nous arrêter ici, monsieur Crosby. La plupart des sénateurs, comme tous les autres d'ailleurs, ont des appétits qu'ils doivent satisfaire de temps à autre, et je crois qu'il en va de même pour vous.

Nous allons donc étudier le plan que vous nous avez distribué. Nous pourrions commencer demain matin.

**M. Crosby:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Donc, à 9 h 30, demain.

La séance est levée.

















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Dept. of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management  
of Canada Oil and Gas Lands Administration;

Mr. W. P. D. Elcock, General Counsel.

### *Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général de la direction de la  
gestion des ressources, Administration du pétrole et du  
gaz des terres du Canada;

M<sup>c</sup> W. P. D. Elcock, conseiller général.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

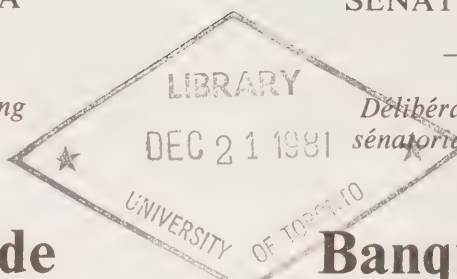
Première session de la  
trente-deuxième législature 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*



# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, October 29, 1981

Le jeudi 29 octobre 1981

Issue No. 61

Fascicule n° 61

**Fifth Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act"

**Cinquième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: “An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48, intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 29, 1981  
(85)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:40 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48—"An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Buckwold, Cook, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (13)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Stollery. (1)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. T. S. Gillespie.

*Witness:*

*Dept. of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management of Canada Oil and Gas Lands Administration.

The Committee proceeded to the examination of the witness, assisted therein by Mr. Gillespie.

At 11:50 a.m. the Committee adjourned.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 OCTOBRE 1981  
(85)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 40, pour étudier:

La teneur du bill C-48—«Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Barrow (*vice-président*), Beaubien, Buckwold, Cook, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (13)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Stollery. (1)

*Aussi présent:* M. T. S. Gillespie, membre du personnel consultatif.

*Témoin:*

*Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général, Gestion des Ressources de l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada.

Le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide de M. Gillespie.

A 11 h 50, le Comité suspend ses travaux.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 29, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada Lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we continue with Dr. Crosby this morning. First, we will deal with several questions which we put to our expert yesterday and to which he has the answers this morning. One question deals with the provisions in the Income Tax Act, with regard to write-offs, and the other deals with the provision in the Federal Court Act with regard to appeals from minister's orders.

Mr. Gillespie?

**Mr. Thomas Gillespie, Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, the royalties which will be exigible under Bill C-48 will not be deductible pursuant to section 18(1)(m) of the Income Tax Act, which provides a general rule that all such royalties are not deductible unless excluded by regulation. I spoke to finance officials yesterday and they confirmed to me that it was not their intention to make such an exemption for these royalties.

**The Chairman:** Therefore, we are dependent for the exclusion on a statutory instrument, for instance, Bill C-48? Is that right?

**Mr. Gillespie:** Bill C-48 imposes the royalty, and the Income Tax Act says that there is no deduction for that royalty. But we saw yesterday with respect to the progressive incremental royalty that there would be a deduction for income taxes payable in determining the net profits that would be subject to that incremental royalty. So there is a deduction in one respect but not in the other.

**The Chairman:** I believe that Dr. Crosby talked about a deduction in relation to natural gas. Am I quoting you correctly, Dr. Crosby?

**Dr. D. G. Crosby, Director Gen. Resource Management, Canada Oil and Gas Lands Administration, Department of Energy, Mines and Resources:** Mr. Chairman, I believe I may have said that the PGRT is a deductible expenditure for purposes of calculating the revenues from an oil or gas field in the frontier regions for the purposes of calculating the progressive incremental royalty.

**Mr. Gillespie:** And that would be in addition to the income tax deductions?

**Dr. Crosby:** Yes.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 29 octobre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 afin d'étudier la teneur du bill C-48, réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin avec M. Crosby. Nous commencerons tout d'abord par les nombreuses questions que nous avons confiées hier à notre spécialiste et pour lesquelles il a obtenu des réponses. Il y a tout d'abord la question des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu concernant les amortissements et ensuite celles de la Loi sur la cour fédérale concernant les appels logés contre les décrets ministériels.

Monsieur Gillespie?

**M. Thomas Gillespie, conseiller du Comité:** Monsieur le président, les redevances qui seront exigibles aux termes des dispositions du bill C-48 ne seront pas déductibles en application de l'alinéa 18(1)m) de la Loi de l'impôt sur le revenu qui prévoit en règle générale que toutes ces redevances ne sont pas déductibles à moins qu'il n'en soit prévu autrement dans un règlement. Je me suis entretenu hier avec des fonctionnaires du ministère des Finances et ils m'ont affirmé qu'ils n'avaient pas l'intention de prévoir ce genre d'exemption pour ces redevances.

**Le président:** L'exemption dépend donc d'un texte réglementaire, le bill C-48 par exemple. Est-ce exact?

**M. Gillespie:** Le bill C-48 impose la redevance et la Loi de l'impôt sur le revenu précise que cette dernière n'est pas déductible. Mais nous avons vu hier, en ce qui concerne la redevance additionnelle progressive, qu'il y aurait une déduction pour les impôts qu'il faudrait payer après avoir établi le bénéfice net qui serait assujéti à cette redevance progressive. Il y a donc déduction dans un sens mais non dans l'autre.

**Le président:** Je crois que M. Crosby parlait d'une déduction à l'égard du gaz naturel. N'est-ce pas ce que vous avez dit monsieur Crosby?

**M. D. G. Crosby, directeur général, Direction de la gestion des ressources, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Monsieur le président, je crois avoir dit que l'impôt sur la redevance additionnelle progressive est une dépense déductible aux fins du calcul du revenu provenant d'un gisement pétrolier ou gazifère dans les régions pionnières, aux fins du calcul de la redevance additionnelle progressive.

**M. Gillespie:** Et cela viendrait s'ajouter aux déductions fiscales?

**M. Crosby:** Oui.



[Text]

**Senator Balfour:** Is the PGRT deductible for the purposes of calculating tax liability?

**Mr. Gillespie:** For purposes of calculating the net profits, which would be subject to the progressive incremental royalty.

**Senator Balfour:** But it is not for purposes of ordinary income tax?

**Mr. Gillespie:** No.

**Senator Buckwold:** The royalty, according to this bill, is 40 per cent, is that correct?

**Mr. Gillespie:** You have the basic royalty of 10 per cent plus the incremental royalty of 40 per cent on net profits above the 25 per-cent level.

**Senator Buckwold:** Twenty-five per-cent return on investment capital. Has anyone ever figured out just what is going to be left for the operators?

**The Chairman:** Yesterday Dr. Crosby undertook to bring with him charts that were presented to the house committee, and I expect he has them with him today. These charts illustrate how the formula works and the results. Of course, if you determine the takes by industry, the provincial and the federal authorities, then the difference between what the provincial and the federal authorities take and the net which is left is what industry receives; at least, that is how it looks to me.

**Senator Buckwold:** After income tax?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Balfour:** And after lifting costs?

**The Chairman:** Yes.

I would again raise the matter which was raised at one of our first meetings, and that is the net result of this formula may be to provide a disincentive to industry rather than an incentive.

**Mr. Gillespie:** I would refer to a communication issued on September 3, 1981 by the Liberal Communications Group which shows a comparison of revenues which would be shared by the federal government, the Alberta government and industry as a result of the Canada-Alberta agreement. It shows that the federal government would receive 25.5 per cent of the revenue; Alberta would receive 30.2 per cent of the revenue; and the balance of 44.3 per cent would go to industry.

**Senator Buckwold:** The situation is handled differently in Bill C-48 from the way it is handled in the Canada Lands Act.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** There is no relevancy between these two at all.

**Mr. Gillespie:** That is true.

**Senator Molson:** Are those percentages gross; is it the wellhead price?

**Senator Buckwold:** Yes.

**Senator Cook:** We are talking about Canadian oil which has nothing to do with Alberta at all.

[Traduction]

**Le sénateur Balfour:** La taxe sur la redevance additionnelle progressive est-elle déductible aux fins du calcul de l'impôt exigible?

**M. Gillespie:** Aux fins du calcul des bénéfices nets qui seraient assujettis à la redevance additionnelle progressive.

**Le sénateur Balfour:** Mais pas aux fins du calcul de l'impôt ordinaire?

**M. Gillespie:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** Si je ne m'abuse, selon le projet de loi, cette redevance est de 40 p. 100?

**M. Gillespie:** Il y a la redevance de base de 10 p. 100 ainsi que la redevance additionnelle de 40 p. 100 sur les bénéfices nets réalisés au-delà du rendement de 25 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** Un rendement de 25 p. 100 sur le capital engagé. Quelqu'un s'est-il donné la peine de calculer quelle sera la part des exploitants?

**Le président:** M. Crosby s'était engagé hier à nous apporter les graphiques qui ont été présentés aux Comités de la Chambre et j'espère qu'il les a avec lui. Ces graphiques expliquent comment fonctionne la formule et les résultats qu'elle entraîne. Il va sans dire que si vous déterminez la part qui revient à l'industrie, aux gouvernements provinciaux et au gouvernement fédéral, la différence entre cette dernière et le rendement net représente la part de l'industrie; c'est du moins ainsi que je comprends la chose.

**Le sénateur Buckwold:** Une fois l'impôt déduit?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Balfour:** Et après les coûts de prélèvement?

**Le président:** Oui.

Je soulèverai de nouveau le point que j'ai déjà soulevé au cours d'une de nos premières rencontres à savoir que finalement cette formule vise peut-être à désavantager l'industrie plutôt qu'à la favoriser.

**M. Gillespie:** Je me reporterai à un communiqué publié le 3 septembre 1981 par le Groupe libéral des communications dans lequel on compare les bénéfices que se partageraient le gouvernement fédéral, le gouvernement albertain et l'industrie par suite de l'accord conclu entre le Canada et l'Alberta. Le gouvernement fédéral toucherait 25,5 p. 100 des recettes, l'Alberta 30,2 p. 100 tandis que les 44,3 autres p. 100 iraient à l'industrie.

**Le sénateur Buckwold:** Dans le bill C-48 la situation est traitée autrement que dans la Loi sur les terres du Canada.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Il n'y a aucun rapport entre les deux.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** S'agit-il de pourcentages bruts? S'agit-il du prix à la source?

**Le sénateur Buckwold:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Nous parlons ici du pétrole canadien qui n'a rien à voir avec le pétrole albertain.

[Text]

**Senator Buckwold:** I want to make it clear that I am all for the Government of Canada getting everything it can as long as there are enough incentives left for industry.

**The Chairman:** As long as there is a reasonable amount left.

**Senator Balfour:** Is the 44.3 per cent the percentage of gross revenue without taking into account, so far as industry is concerned, any expenditures incurred to earn that net income?

**Mr. Gillespie:** That is my understanding.

**Senator Balfour:** Whereas the provincial and federal take is right off the top.

**Senator Molson:** I think that percentages do not reveal a very clear picture since it is a percentage of an unknown number.

**Senator Cook:** The term "reasonable" is a good legal term, but it has no commercial application as far as operators are concerned. The government and industry interpret "reasonable", in a different way.

**The Chairman:** If I may use a colloquialism, this really gets to the guts of this whole question of the objectives of the National Energy Program. Certainly, the course which is provided for should be clearly stated so that the position of these people who participate in that pie can be easily grasped.

**Senator Barrow:** Surely Dr. Crosby could bring us some examples or charts showing how this is calculated and what the net result would be both for large multinational companies and for smaller companies.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Balfour:** And also showing the different grades and qualities of oil.

**The Chairman:** Since Bill C-48 relates to Canada lands, possibly there is another category concerning provincial lands. We should know what the penalty or the levy is vis-à-vis the provinces in relation to this. We should also know what the federal participation would be, if any, and what is left for the industry. There are quite a number of matters that we should look at.

**Senator Molson:** I think it is fair to say that, while our main concern is the Canadian economy as it affects governments and industry, the effect of all of this on our external relations is terribly important. More and more we are seeing the backlash that is being generated in the United States, for example, often on very faulty information. Even this morning there was some mention in the media concerning Congress and matters relating to the gas pipeline. Much of what is in the National Energy Program is being misinterpreted and used in the United States in a way that is rather unfortunate.

**Senator Cook:** In the same way as when the Prime Minister tells us that he is offering the provinces 100 per cent of profits.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Je veux qu'on comprenne bien que je suis tout à fait d'accord pour que le gouvernement du Canada obtienne tout ce qu'il peut pourvu qu'il en reste suffisamment pour l'industrie.

**Le président:** Pourvu que l'industrie ait sa part raisonnable.

**Le sénateur Balfour:** Ce 44.3 p. 100 correspond-il au pourcentage des recettes brutes sans tenir compte, du moins en ce qui concerne l'industrie, des dépenses engagées pour obtenir ce bénéfice net?

**M. Gillespie:** C'est ainsi que je le comprends.

**Le sénateur Balfour:** Alors que la part des provinces et du gouvernement fédéral vient en tout premier lieu.

**Le sénateur Molson:** Je crois que les pourcentages ne donnent pas une très bonne idée puisqu'ils sont établis en fonction d'un chiffre inconnu.

**Le sénateur Cook:** L'adjectif «raisonnable» est une bonne expression juridique, mais il n'a aucune application commerciale du moins en ce qui concerne les exploitants. Le gouvernement et l'industrie interprètent différemment l'adjectif «raisonnable».

**Le président:** Si je puis me permettre, cela nous ramène vraiment au cœur de la question des objectifs du Programme énergétique national. Il va sans dire que le moyen prévu devrait être clairement défini afin qu'on puisse facilement saisir la position des participants.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Crosby pourrait certainement nous apporter des exemples ou des graphiques représentant le calcul et les résultats nets pour les grosses multinationales et les petites sociétés.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Balfour:** Des graphiques faisant également état des différentes qualités de pétrole.

**Le président:** Comme le bill C-48 concerne les terres du Canada, il est possible qu'il y ait une autre catégorie pour les terres provinciales. Nous devrions connaître la pénalité imposée à chaque province à cet égard. Nous devrions également connaître quelle serait, le cas échéant, la part du gouvernement fédéral ainsi que celle de l'industrie. Il nous faudrait vraiment faire la lumière sur un bon nombre de questions.

**Le sénateur Molson:** Je crois qu'il est juste de dire que, même l'économie nationale est une de nos principales préoccupations, dans la mesure où elle touche les gouvernements et l'industrie, il ne faut surtout pas perdre de vue l'incidence de cette question sur nos relations extérieures. Nous sommes, par exemple, de plus en plus témoins des contrecoups que cette situation déclenche aux États-Unis, souvent à cause de mécanismes d'information fort déficients. Ce matin encore, il était question du Congrès ainsi que du gazoduc sans les media. Presque tout ce qui se dit relativement au Programme énergétique national est mal interprété aux États-Unis et utilisé de façon très malencontreuse.

**Le sénateur Cook:** Comme lorsque le Premier ministre nous dit qu'il offre aux provinces 100 p. 100 des bénéfices. Je veux



[Text]

I am now talking about offshore oil. What is 100 per cent of profits? What does it come down to?

**The Chairman:** I was going to come to this matter as item number three.

Our expert was asked two questions, and he has answered one of them. If his answer is not clear enough, then we can carry on further with that; otherwise, we will move on to the position in relation to a minister's order and the right of appeal where the bill does not specifically provide for a right of appeal. What is the position under the Federal Court Act?

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, before we get to that, I would ask Dr. Crosby if he has any statistical evidence that would indicate the position of a producer under this royalty régime. I believe a similar question was asked by Senator Barrow. Do you have any model cases of different situations?

**Dr. Crosby:** I believe that yesterday I promised that I would look into the proceedings of the Standing Committee on National Resources and Public Works. I have done that and, if I may, I would refer to the proceedings of the morning and part of the afternoon of Tuesday, February 10, 1981. Dr. T. S. Tuschak, the then Director General, Operations, Petroleum Prices and Compensation Programs in the Department of Energy, Mines and Resources went through the processes and background of the PIR, that is, the progressive incremental royalty, in some considerable detail. He had commenced this process at a previous meeting which, I believe, was the day before. However, the real backbone of what he presented is contained in the proceedings of Tuesday, February 10 of this year.

He gave considerable evidence both as to the rationale and historical development of the PIR and, as well, tabled with the committee a number of illustrative pages of typewritten material, tables, and graphs totalling more than 50 pages. These pages summarize what the task was, that is, what was expected of us in coming up with a policy and so on.

I will not try to summarize all of this.

**The Chairman:** Does this material specify particular cases and make assumptions as to the scope of the operations and then show the net result in relation to provincial and federal authorities and industry?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman, the diagrammatic material does that. The written material concerns the tax, the objectives of the tax, and the basic principles.

**The Chairman:** We have been talking about that here with you.

**Dr. Crosby:** Then he gets into actual examples of oil pools. For example, he has a one-billion barrel pool located in the Arctic. There are half a dozen variations on that alone, and then he gets into hypothetical examples of oil fields. He takes various basins, various pool sizes, works in the income tax and the 10 per cent production royalty, the nominal or basic

[Traduction]

parler du pétrole qui se trouve au large des côtes. Qu'est-ce que ce pourcentage représente?

**Le président:** J'allais aborder cette question en troisième lieu.

Nous avons posé deux questions à notre spécialiste; il a répondu à l'une d'entre elles. Si sa réponse n'est pas assez claire, nous pouvons alors demander d'autres explications; dans le cas contraire nous passerons à la réponse concernant le décret du ministre ainsi que le droit d'appel lorsque le projet de loi n'en fait pas mention. Que prévoit la Loi sur la Cour fédérale à ce sujet?

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, avant que nous passions à cette question, je demanderais à M. Crosby s'il peut nous fournir quelques statistiques qui nous éclaireraient sur la position d'un producteur en vertu de ce régime de redevances. Je crois que le sénateur Barrow avait demandé la même chose. Pourriez-vous nous donner quelques exemples types de différentes situations?

**M. Crosby:** Je crois que j'avais promis hier de faire quelques recherches dans les délibérations du Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics. Je l'ai fait, et si vous le permettez, j'aimerais me reporter aux délibérations de la matinée et d'une partie de l'après-midi du mardi 10 février 1981. M. T. S. Tuschak, qui était alors Directeur général des opérations, sous-section du prix du pétrole et des indemnisations du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a expliqué avec force détails. Il avait commencé à le faire au cours d'une séance antérieure qui avait eu lieu, je crois, le jour précédent. Toutefois, l'essentiel de ce qu'il avait à présenter se trouve dans les délibérations du mardi 10 février 1981.

Il a parlé assez longuement de la raison d'être et de l'évolution de l'APR et a déposé un certain nombre de documents dactylographiés: plus de 50 pages de tableaux et de graphiques. Ces pages résumaient ce en quoi consistait notre tâche, à savoir, ce qu'on attendait de nous et ainsi de suite.

Je ne tenterai pas de tout résumer.

**Le président:** Ces documents font-ils état des cas particuliers et d'hypothèses quant à l'envergure des opérations? Indiquent-ils clairement quelles seront les parts des autorités provinciales, du gouvernement fédéral et de l'industrie?

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président, c'est ce que font les diagrammes. Quant aux documents écrits, ils concernent les redevances, les objectifs de ces dernières et les principes fondamentaux.

**Le président:** Nous en avons parlé ici avec vous.

**M. Crosby:** Il donne ensuite des exemples réels de gisements pétrolifères. Il cite par exemple, le cas d'un gisement d'un milliard de barils situés dans l'Arctique. Il y a au moins une demi-douzaine de variantes à l'égard de ce seul gisement; il passe ensuite à des gisements pétrolifères hypothétiques. Il prend divers gisements de diverses tailles, adjoute l'impôt sur



[Text]

royalty, and the PIR, and there is a final column which indicates the net cash return to the company involved. There are a number of such diagrams.

If members of the committee wish to refer to that, it would be far more comprehensive than anything I could give through testimony here.

**Senator Buckwold:** What was the reaction from the industry? We have not seen the figures ourselves, but I presume there would have been recommendations made.

**Dr. Crosby:** The initial reaction of the industry, when this concept was first introduced, was not all favourable.

**The Chairman:** Is that an understatement, Dr. Crosby?

**Senator Cook:** How many pages did they use to say that?

**Dr. Crosby:** We received numerous briefs from the industry on this matter. The PIR was modified considerably as a result of discussions held over a two year period with the industry. Many of the points that the industry came up with were well taken. Initially, for example, it had been thought that perhaps 50 per cent or more might be a reasonable figure for the government's share. This was adjusted downward to the present 40 per cent, as a result of matters that were brought by industry representatives to the attention of those working on the problem, and because of such things as the implications of too high a royalty rate or too steep a curve for the royalty rate as regards gold-plating. One can reach a stage where parties may consider it more feasible to spend money on what might be considered as unnecessarily elaborate installations or the like because of a benefit that could accrue under a revenue-sharing formula that might be utilized in that fashion. So, sometimes the higher the rate the worse it can be, and from the standpoint both the operator and the government authorities. The 40 per cent figure was arrived at over a period of about two years.

I believe Dr. Tuschak covers that in his testimony. It was not something that was instantly formulated and that was it, so to speak. It was a concept introduced to replace the corridor acreage concept and to attempt to balance it off as well as possible. One took the federal income tax, the basic royalty of 10 per cent, and what was thought to be the value of the corridor acreage, added them up and tried to come out with that same amount or figure by way of introducing a substitute for the corridor acreage, namely the progressive incremental royalty. The figure arrived at, as Dr. Tuschak has recorded, was about 60 per cent of the wellhead income. That is what it would have been under the old concept of additional-royalty leases and that is what it was supposed to come out to, more or less, with the progressive incremental royalty. The idea was to achieve the same balance.

[Traduction]

le revenu et la redevance de 10 p. 100 à l'égard de la production, la redevance de base, la redevance additionnelle progressive ainsi qu'une dernière colonne représentant le bénéfice net de la société en cause. Il y a un certain nombre de ces diagrammes.

Si les membres du comité veulent bien se reporter à ces diagrammes, ils en retireraient beaucoup plus de renseignements que par l'entremise de mes témoignages.

**Le sénateur Buckwold:** Comment l'industrie a-t-elle réagi? Nous n'avons pas vu les chiffres mais je suppose que des recommandations ont été faites.

**M. Crosby:** Au tout début, lorsque ce régime a été proposé pour la première fois, les industriels n'y étaient pas tout à fait favorables.

**Le président:** Est-ce un peu par euphémisme que vous dites cela, monsieur Crosby?

**Le sénateur Cook:** Combien de mémoires ont-ils présentés pour le dire?

**M. Crosby:** Nous avons reçu de nombreux mémoires de l'industrie à ce sujet. Le régime a été considérablement modifié à la suite des discussions que nous avons eues pendant deux ans avec des représentants de l'industrie. De nombreuses idées soumises par l'industrie étaient justes. Au départ, par exemple, on avait pensé que 50 p. 100 ou plus pourrait être un pourcentage raisonnable en ce qui concerne la part du gouvernement. Il a été ramené à 40 p. 100 en raison surtout de questions qui ont été signalées par des représentants de l'industrie à ceux qui cherchaient une solution aux problèmes et en raison de choses comme les répercussions d'une redevance trop élevée, d'une courbe trop prononcée. En ce qui concerne le dorage. On peut en arriver à une étape où les parties considèrent qu'il est plus vraisemblable de dépenser de l'argent pour ce qu'on pourrait considérer des installations inutilement complexes ou quelque chose du genre en raison d'un avantage qu'on pourrait retirer d'une formule de partage des frais qui pourrait être utilisée de cette façon. Il arrive donc parfois que plus le taux est élevé plus cela nuit à l'exploitant et aux autorités gouvernementales. Nous en sommes donc venus à ce 40 p. 100 après en avoir discuté pendant deux ans.

Je crois que M. Tuschak en a parlé au cours de son témoignage. A proprement parler, il ne s'agit pas de quelque chose qui a été formulé sur le coup. Il s'agissait d'une idée lancée en vue de remplacer la superficie du corridor et de tenter d'équilibrer le tout le mieux possible. Nous avons pris l'impôt fédéral du jour, la redevance de base que nous allions exiger, à savoir 10 p. 100 et y avons ajouté la valeur estimée de la superficie du corridor; nous avons essayé d'en arriver à ce même pourcentage en tentant de remplacer par autre chose la superficie de corridor, à savoir la redevance additionnelle progressive comme l'a signalé M. Tuschak, nous avons obtenu environ 60 p. 100 du rendement à la source. C'est ce que nous aurions obtenu sous l'ancien régime avec les concessions assujetties à des redevances additionnelles et c'est ce que nous sommes sensés plus ou moins obtenir avec la redevance additionnelle progressive. Il s'agissait d'en arriver dans la mesure du même équilibre possible.

[Text]

So, what we are looking at in Bill C-48 came about as a result of extensive work and discussions with industry. I will not use the term "negotiations" because that is hardly appropriate since this is legislation. You might say that the final result came about as a result of consultations held with industry experts. There were as well workshops to determine how one could mechanically put the PIR into effect.

I might say that, of all the aspects in Bill C-48 that could give rise to adverse reaction from industry—and I stand to be corrected on this by representatives of industry since I am a government official myself—this is not the most serious. A lot of the initial adverse reaction was disseminated through those discussions and through the adaptations of the considerations that were put forth by industry representatives, many of which were legitimate and quite good. That is quite natural because there is a lot of expertise in industry, and our expertise may be somewhat more limited. Dr. Tuschak, unfortunately, is not with the Public Service any longer. He is now a senior official with a fairly large oil company located in the west.

**Senator Buckwold:** Does that mean he would have a different set of statistics now?

**Dr. Crosby:** I would imagine that his personal PIR is considerably higher now than it was when he was with the government.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I understand Dr. Crosby's reluctance to go ahead with this subject. Speaking for myself, I have no desire to read a textbook on it. I think the committee is entitled to have someone whom he delegates or nominates to come before us and go through the same procedure Dr. Tuschak went through. We will be faced with representations from the industry, and unless we understand clearly what this is all about before they appear before the committee, we will be at a loss. I think we should have a witness appear before us to give testimony on this subject so that we can understand the details of it.

**The Chairman:** At least we want to have clear what it is that is left for the industry and, of necessity, what the other shares of the pie to be given to the provinces and the federal authority are. Knowing that, we will be able to decide whether the situation is properly identified as "incentive" or "disincentive".

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, the clerk of the committee has obtained all the copies of Issue No. 24 of the House of Commons committee proceeding. There are no other copies available in this building, but there might be copies available in the other buildings housing members of the House of Commons, or if not, we should have another printing so that all members of the committee have a copy of that issue. It would be helpful if we had copies available to us.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Buckwold:** Dr. Crosby, in terms of Bill C-48, we always think of the immense pools of oil or gas that may be found offshore, but in my opinion, there is probably a good chance, considering the vast acreage involved, of modest finds being discovered on Canada lands located on the continental

[Traduction]

Le bill C-48 que nous étudions à l'heure actuelle est donc le résultat de longs travaux et de discussions interminables. Je n'utiliserai pas le mot «négociations» parce qu'il est tout à fait approprié lorsque nous avons affaire à une loi. Vous pourriez dire que c'est le résultat des consultations que nous avons eues avec des spécialistes de l'industrie. Des ateliers ont même été organisés afin de déterminer de quelle façon nous pourrions appliquer ces redevances et les percevoir.

Je pourrais dire que, de tous les aspects du bill C-48 qui pourraient susciter des tollés de la part de l'industrie—et j'accepte que les représentants de l'industrie me corrigent à ce sujet puisque je suis moi-même fonctionnaire—il ne s'agit pas du plus grave. Bon nombre des premières réactions négatives ont été provoquées par ces discussions et par les interprétations des différents points de vue qui ont été invoqués, nombre d'entre elles légitimes et tout à fait valables. C'était assez naturel puisque nous pouvions faire appel à un grand nombre de spécialistes alors que nos ressources peuvent être plus limitées. M. Tuschak a malheureusement quitté la Fonction publique et occupe maintenant un poste de haut-fonctionnaire dans une société pétrolière très importante de l'Ouest.

**Le sénateur Buckwold:** Cela signifie-t-il qu'il nous présenterait donc maintenant des statistiques très différentes?

**M. Crosby:** Je suppose que sa redevance additionnelle progressive est beaucoup plus élevée maintenant qu'elle ne l'était lorsqu'il travaillait pour le gouvernement.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, je comprends que M. Crosby hésite à poursuivre sur ce sujet. Quant à moi, je n'ai pas l'intention de lire un livre là-dessus. Je crois que le comité a le droit de déléguer ou de nommer un témoin qui viendra nous faire un exposé sur le même sujet que M. Tuschak. Nous devons alors accepter que l'industrie fasse connaître son point de vue et, à moins que nous ne comprenions clairement ce dont il s'agit avant que les groupes comparaissent, nous ne saurons comment agir. Je crois que nous devrions faire appel à un spécialiste qui nous présentera un exposé sur ce sujet et en fera bien ressortir tous les détails.

**Le président:** Nous voulons à tout le moins être bien certains de ce que sera la part de l'industrie et, nécessairement, de ce que sera la part des provinces et du gouvernement fédéral. Nous serons ainsi en mesure de déterminer si le programme doit être considéré comme «avantageux» ou «désavantageux».

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, le greffier du comité a mis la main sur tous les exemplaires du fascicule n° 24 des délibérations de la Chambre des communes. Il n'existe aucun autre exemplaire dans cet édifice; il serait peut-être possible d'en obtenir d'autres ailleurs ou, à la rigueur, en faire imprimer d'autres de sorte que tous les membres du Comité puissent en prendre connaissance. Il serait utile qu'on en remette un exemplaire à tous les membres du comité.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur Crosby, en ce qui concerne le bill C-48, nous songeons toujours aux gisements gigantesques de pétrole et de gaz qu'on peut découvrir aux larges des côtes mais, à mon avis, il est probablement possible, compte tenu de la vaste superficie, qu'on découvre des gisements



[Text]

land mass. For example, we have had a fairly good find at Norman Wells. If a small field were found, not too big, but worth exploiting and developing just the same, would the progressive incremental royalty work for the small operator of that small field as against those gigantic finds and pools that we envisage? In other words, could a small field live under the regulations that would be effected?

**The Chairman:** Senator Buckwold, there have been statements made in supporting the position of the small operator. They take the position in the industry that the multinationals, the big companies you are talking about, would not regard it as being economic bearing in mind what is available and what their economy requires. I understand the words. It may be that all the administrative costs in operating a large company, as you call it, in relation to a small field, mean that the production has to be really high-grade because they are going to have higher costs than the small operator. How much support do you give to that statement, Dr. Crosby?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I think that is a very reasonable statement. I might put it a little differently and say that unless a field is quite profitable, or in the bonanza category, it probably is not going to pay much progressive incremental royalty. I would imagine the most common circumstance in the frontier regions, as the honourable senator has stated, that we are going to find—and we have found this thus far—is a number of fields that, were they situated on land, would be in production today. However, because of their existence in the far north or their location many miles offshore, they simply have not yet reached the threshold level of reserves necessary to justify financially the installation of production equipment, pipelines and so on.

I would imagine the normal circumstances will be that such a field either pays a 10 per cent royalty only or, in fact, the minister will want to exercise the provision that allows a decrease in royalty in order to get the field into production and keep it in production. Thus, I would imagine that there would be recourse to subclause (13) of clause 40 on page 25, and that that would come into effect more frequently than would clause 41, the clause that constitutes the provisions for the progressive incremental royalty.

**The Chairman:** Can you see that that possible situation has been covered in the charts that have been produced.

**Dr. Crosby:** The progressive incremental royalty is really meant to hit the higher profit discoveries, and it will have no effect on marginal fields whatsoever. There simply will not be enough of a net profit for the progressive incremental royalty to take effect. That is why in the usual case one uses a hypothetical field of a reasonable size to be affected by the PIR in order to make the calculations. For example, Dr. Tuschak has commonly used oil fields in the order of 1 billion barrels. That is what we think would be a minimum level of

[Traduction]

modestes sur les terres du Canada situées sur le plateau continental. Nous avons, par exemple, fait une découverte assez importante à Norman Wells. Si on y découvrait un petit gisement, pas trop important, mais qui vaille la peine d'être exploité, cette redevance additionnelle progressive serait-elle à l'avantage du petit exploitant de ce gisement de moindre importance par rapport aux gisements gigantesques dont nous parlons? Autrement dit, un petit gisement vaudrait-il la peine d'être exploité compte tenu du règlement en vigueur?

**Le président:** Sénateur Buckwold, des déclarations ont été faites appuyant la position du petit exploitant. L'industrie estime que les multinationales, les grosses sociétés dont vous parlez, estimerait compte tenu des possibilités offertes et des exigences de leur économie que cela ne serait pas rentable. Je comprends. Il se peut fort bien que dans le cas où les frais d'administration d'une grande société, comme vous le dites, soient trop élevés par rapport à l'importance du gisement; il faudra donc que le produit soit de qualité supérieure, parce que cette société devra faire face à des frais plus élevés que ceux d'une petite entreprise. Qu'en pensez-vous, monsieur Crosby?

**M. Crosby:** Monsieur le président, je suis d'avis que c'est une assertion très raisonnable. Je pourrais l'exprimer un peu différemment et dire qu'à moins qu'un gisement soit très rentable ou réellement extraordinaire, la société n'aura probablement à verser aucune redevance additionnelle progressive. Je suppose que la situation la plus commune que nous allons trouver dans les régions pionnières, comme l'a déclaré l'honorable sénateur, et que nous avons vue jusqu'à maintenant, est celle où un certain nombre de gisements, s'ils étaient situés sur les terres, seraient exploités aujourd'hui. Toutefois, à cause de leur situation dans le Grand Nord et à une centaine de milles au large, ils n'ont pas encore atteint le niveau minimal de réserves nécessaire pour justifier financièrement l'installation d'équipement de production, de pipe-lines, ainsi de suite.

J'imagine que dans des circonstances normales on verserait pour ces gisements une redevance de 10 p. 100, ou en fait, le Ministre décidera d'appliquer le paragraphe autorisant de réduire la redevance afin d'aider l'exploitation et de permettre le maintien de la production. J'imagine aussi que l'on pourra avoir davantage recours, par exemple, au paragraphe 13 de l'article 40 à la page 103 et que cet article s'appliquera beaucoup plus souvent que l'article 41 qui, évidemment, comprend les dispositions relatives à la redevance additionnelle progressive.

**Le président:** A-t-on tenu compte de cette situation dans les tableaux qui ont été conçus?

**M. Crosby:** La redevance additionnelle progressive s'applique en réalité aux découvertes les plus importantes et n'aura aucun effet sur les gisements marginaux. Ceux-ci ne réaliseront pas suffisamment de bénéfices pour que s'applique la redevance additionnelle progressive. C'est pourquoi on se base habituellement sur un gisement hypothétique de dimension raisonnable pour calculer la redevance additionnelle progressive. Ainsi, M. Tuschak utilise habituellement des champs pétrolifères de l'ordre d'un milliard de barils. C'est ce que nous



[Text]

threshold reserves in some frontier areas to get a field underway.

**The Chairman:** You mean 1 billion barrels would be the minimum?

**Dr. Crosby:** In certain very hostile areas it could well be. In some other areas it could be 500 million barrels. We are talking about the frontiers of Canada where there have to be quite major reserves in order to have something economic enough to get underway in the first place.

**The Chairman:** Dr. Crosby, where would you draw the line between such a field and what you call the bonanza field, which would involve the big companies?

**Dr. Crosby:** Dr. Tuschak has attempted to do that in his diagrammatic and other information which he presented to the Standing Committee on Natural Resources and Public Works. As he demonstrated, a 1 trillion cubic foot gas field in a particular area would pay no PIR at all. In another area a 4 trillion cubic foot gas field would pay no PIR at all. These are major-sized fields if one were to find them in Saskatchewan or Alberta. It depends on the prevailing conditions.

**Senator Roblin:** But you need 12 or 15 trillion cubic feet of gas to make the high Arctic fields economic, do you not?

**Dr. Crosby:** There is already in the order, as you know, of 10 to 15 trillion cubic feet of gas discovered in the Arctic Islands and it has yet to find its way to market. We are talking about very difficult areas in which to explore and produce oil and gas. It seems evident that the first production that will reach market would be that which is closest to the market, namely, the east coast offshore. It is only practical to think along those lines. I may be incorrect and some other area will get into production earlier but I rather doubt it. Even so, we would be fortunate if we see production from Hibernia at a reasonably commercial rate prior to the latter part of this decade. We are really talking of areas that are not in the same league or category as fields that might be discovered in the central part of Alberta, or in Saskatchewan, or southwestern Ontario. If the fields that have been discovered thus far offshore from Nova Scotia were situated in southwestern Ontario they would probably be considered in the latter locality as commercial bonanzas, but offshore from Nova Scotia they are not even in production yet. Possibly they will get on in production when the Venture discovery has been proven up. If the latest Venture test being drilled is a good well, possibly that will then give the threshold reserves necessary for gas there to come on production. If that is so, then other fields that could not stand alone, so to speak, will come on production as well in that vicinity because they could be tied in. For the most part, we have yet to reach that situation in the offshore.

[Traduction]

calculons comme niveau minimal de réserves dans certaines régions pionnières pour entreprendre l'exploitation d'un champ pétrolier.

**Le président:** Vous dites qu'un milliard de barils serait le minimum?

**M. Crosby:** C'est fort possible dans certaines régions climatiques rigoureuses. Dans certaines autres régions ce pourrait être 500 millions de barils. Nous parlons des régions pionnières du Canada où les réserves doivent être assez importantes pour justifier une exploitation suffisamment rentable.

**Le président:** Monsieur Crosby, comment établiriez-vous la différence entre un gisement de cette importance et ce que vous appelez des gisements extraordinaires qui seraient exploités par de grandes entreprises?

**M. Crosby:** M. Tuschak a tenté de le faire lorsqu'il a présenté un schéma et d'autres documents au Comité permanent des Ressources nationales et des Travaux publics. Comme il l'a démontré, un gisement de gaz naturel d'un trillion de pieds cubes dans une région particulière ne verserait aucune redevance additionnelle progressive. Dans une autre région, un gisement de gaz de 4 trillions de pieds cubes ne verserait non plus aucune redevance additionnelle progressive. Il s'agit de gisements d'une étendue très importante si l'on pourrait les trouver en Saskatchewan ou en Alberta. Cela dépend des conditions existantes.

**Le sénateur Roblin:** Mais il faudrait 12 ou 15 trillions de pieds cubes de gaz pour les gisements de l'Arctique soient rentables, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Comme vous le savez, on a jugé que des gisements à 10 à 15 trillions de pieds cubes de gaz pouvaient actuellement être rentables dans les Îles de l'Arctique mais on n'a pas encore trouvé le moyen de l'acheminer vers le marché. Nous parlons de régions très difficiles pour l'exploration et la production de pétrole et de gaz. Il semble très évident que la première production à atteindre le marché sera celle qui sera située le plus près du marché, notamment celle située au large de la côte est. Ce n'est que du point de vue pratique. Peut-être ai-je tort et que certaines autres régions seront exploitées avant, mais j'en doute fort. Même dans ces conditions, nous serions très chanceux que la production de Hibernia atteigne un niveau commercial raisonnable d'ici la fin de cette décennie. En réalité nous parlons de régions qui ne sont pas de la même catégorie que les gisements que l'on pourrait découvrir dans la partie centrale de l'Alberta ou dans les terres situées en Saskatchewan et dans le sud-ouest de l'Ontario. Si nous découvriions des gisements de l'ordre de ceux qui ont été découverts jusqu'à maintenant au large des côtes de la Nouvelle-Écosse et qui seraient situés dans le sud-ouest de l'Ontario, ils seraient considérés comme des découvertes extraordinaires du point de vue commercial, tandis que ceux de la Nouvelle-Écosse ne sont même pas encore exploités. Ils le seront probablement lorsque l'on pourra prouver que cette entreprise risquée est rentable. Si le forage prouve qu'il s'agit d'une découverte réellement importante, il est possible que nous considérions qu'ils ont les réserves minimales nécessaires pour amorcer la production. Dans ce cas, ceux qui ne peuvent atteindre ce seuil, et qui sont

[Text]

**Senator Cook:** Is it not the bottom line that determines whether or not there is going to be any royalty paid or not?

**Dr. Crosby:** Yes, whether or not the party makes a 25 per cent rate of return taking into account the allowable expenditures, including the 10 per cent royalty, the PGRT, et cetera. That will determine whether or not he will pay any PIR. He will have to find a very good field to be affected. Incidentally, the PIR has been designed so that it is somewhat slanted to be less severe in respect of smaller fields than larger ones. I rather wonder—and who can tell at this stage—if we might not be looking back 10 years from now and realize that the minister had to have recourse to decreasing the royalty to get production at the level we would like to have it from these frontier areas rather than the government taking in all that much revenue from the PIR. I do not mean to say there will be no fields that will pay the PIR. For example, Hibernia could be such a major discovery that it could pay the PIR. It would have to be a field that could afford to pay the PIR or it would not pay it.

**Senator Cook:** It appears that the PIR is not a disincentive at the moment.

**Dr. Crosby:** I would say no, because it is a profit-sharing scheme and you have to make that profit in order for the PIR to be triggered and come into effect.

**The Chairman:** Dr. Crosby, you have to make that profit but who determines when the formula would have no application? Is it not determined after you embark on the work?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, normally speaking, and I believe this is the case with all difficult areas such as the offshore and the high Arctic, one would not embark upon a development program and the design and installation of production equipment without having first delineated the field carefully and finding out what was there in the way of recoverable reserves. Therefore, one does have very good knowledge of what is in the subsurface reservoir containing the oil and gas before undertaking such an expensive undertaking as going into production. I believe it is fair to say that the operator would know beforehand, and so would the government authorities, the extent, size and probable profitability of an oil field before it came into production.

**The Chairman:** Why should there not be a maximum fixed, in dealing with this formula? Why should there not be a definition of an area that would be considered as small business, where the formula as such would not apply?

**Dr. Crosby:** The formula is intended to be sensitive to profitability. I am not sure how to answer your question, Mr.

[Traduction]

situés dans les environs seront reliés à celui-ci. Dans la plupart des cas, nous n'avons pas encore atteint ce seuil au large des côtes.

**Le sénateur Cook:** N'est-ce pas le niveau minimum qui détermine s'il y aura des redevances à verser ou non?

**M. Crosby:** Oui, que le taux de rentabilité de l'entreprise soit ou non de 25 p. 100, compte tenu des dépenses admissibles, y compris la redevance nominale, les redevances progressives, etc. C'est ce qui déterminera s'il y aura une redevance additionnelle progressive à verser. Il faudra qu'il s'agisse d'un gisement important pour que ce soit rentable. Incidemment, la redevance additionnelle progressive a été conçue de façon à aider davantage les petits gisements que les grands—même ceux qui pourraient en être affectés. Je me demande—et qui pourrait le dire à ce moment-ci—si dans dix ans nous nous rendons compte que le ministre a dû recourir à une réduction de la redevance pour atteindre le niveau de production que nous souhaiterions dans les régions frontières plutôt que de parler en termes de revenus provenant de la redevance additionnelle progressive. Je ne veux pas dire qu'il n'y aura pas de gisements qui ne verseront pas de redevance. Ainsi, Hibernia pourrait s'avérer une découverte importante, et verser la redevance additionnelle progressive. Il faudrait qu'il s'agisse d'une découverte suffisamment importante pour permettre de verser la RAP parce qu'autrement on ne la versera pas.

**Le sénateur Cook:** Il semble que la redevance additionnelle progressive ne constitue pas dans le moment une mesure décourageant l'exploitation?

**M. Crosby:** Je dirais non parce qu'il s'agit d'un plan de partage des bénéfices et qu'il faut réaliser des bénéfices pour que commence à s'appliquer la redevance additionnelle progressive.

**Le président:** Monsieur Crosby, il faut réaliser ces bénéfices, mais qui décide que la formule ne s'appliquera pas? La décision n'est-elle pas prise après que l'exploitation a commencé?

**M. Crosby:** Monsieur le président, normalement, et je suis d'avis qu'il s'agit d'un cas touchant les régions difficiles comme au large des côtes ou dans l'Arctique, une société ne s'engagera pas dans un programme d'exploitation et de mise au point des installations et du matériel de production sans avoir d'abord examiné très attentivement la situation et sans connaître les possibilités de réserves. Par conséquent, une société a une très bonne idée de ce qui se trouve dans les gisements souterrains de pétrole et de gaz avant d'en commencer la production coûteuse. Je crois qu'il est juste de dire que l'exploitant de même que les autorités gouvernementales sont au courant, au préalable de l'étendue, de la dimension et de la rentabilité probable d'un gisement de pétrole avant d'en commencer l'exploitation.

**Le président:** Pourquoi ne fixe-t-on pas un maximum dans cette formule? Pourquoi n'y a-t-il pas une définition de la région qui serait considérée comme une petite entreprise et où la formule ne s'appliquerait pas?

**M. Crosby:** La formule est censée tenir compte de l'élément de rentabilité. Je ne sais pas exactement comment répondre à



[Text]

**Chairman.** I am not sure whether it is a substantive or an ethical question. To answer it substantively, the idea was that it would be a profit-sharing scheme, and, of course, the more profitable the field, the more money the company will take in.

**The Chairman:** The purpose of my question was simply to try to get some opinion in relation to the position of what I call the small operators. They have been complaining they are so hurt by the formula contained in Bill C-48 on the profit-sharing aspect that they will be handicapped to the extent that they may not be able to carry on. I am trying to find a way, if there is a way, in which you can lessen that impact.

**Dr. Crosby:** There are a number of ways in which one could lessen the impact. One could do it, I suppose, by disposing of the progressive incremental royalty entirely. I am not trying to be facetious, but that would be one extreme. Another would be to increase it to the extent that had originally been visualized. There are all stages in between. What we had arrived at, with the formula now in Bill C-48, was what one might term a compromise solution on the basis of discussions with industry representatives, experts in the financial field. So it is not the maximum as had originally been envisaged, but rather something that was decided upon after considerable consultation with industry representatives and others.

**The Chairman:** Does not the formula apply to every company that is operating and earns a profit? Either it earns enough profit that it is subject to the formula, or its expensive operation and deductions destroy any ultimate profit.

**Dr. Crosby:** The formula is non-discriminatory. It applies to all operators.

**The Chairman:** That's right.

**Senator Cook:** Could a company control its profits by controlling its production and thus defeat the progressive incremental royalty?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, that could not be the case under the envisaged legislation, because of provisions contained in the legislation that authorize the chief conservation officer, the senior government official involved, to ensure that production is undertaken in a good oil-field-practice manner and at rates that would be in accordance with that good oil-field-practice, from the standpoint of conservation and other consideration; Bill C-48 also gives powers to the minister that were referred to in our previous discussion and are of a more general and embracing nature, having to do with rates and levels of production. It could not be a unilateral or voluntary action of that sort on the part of the operator.

There could be a tendency, if the formula were designed in such a fashion, for the operator to over-invest. That has been one criticism levelled at regimes elsewhere in the world that may have encouraged too much in the way of, let us say, window dressing.

**Senator Cook:** Airplanes, and things like that.

[Traduction]

vosre question, Monsieur le président. Je ne sais pas s'il s'agit d'une question de fond ou d'une question d'éthique. S'il s'agit d'une question de fond, l'idée sous-jacente était d'établir un plan de partage des bénéfices, et évidemment plus l'exploitation est rentable, plus la société réalisera des bénéfices.

**Le président:** Ma question avait simplement pour but d'essayer d'obtenir votre opinion par rapport à ce que j'appelle les petites entreprises. Elles se sont plaintes que la formule du projet de loi C-48 concernant le partage des bénéfices leur porterait préjudice au point qu'elles ne pourront continuer l'exploitation. J'essaie de trouver un moyen, si un tel moyen existe, qui permettrait de réduire l'impact de cette formule.

**M. Crosby:** Il existe un certain nombre de moyens qui pourraient permettre d'atténuer les effets de cette formule. Je suppose qu'on pourrait supprimer entièrement la redevance additionnelle progressive. Je ne plaisante pas, mais ce serait un cas extrême. Une autre façon serait de l'augmenter dans la mesure que l'on a envisagée au départ. Il y a aussi les différentes étapes intermédiaires. La formule contenue dans le projet de loi C-48 pourrait constituer ce que l'on pourrait appeler un compromis fondé sur des discussions avec des représentants de l'industrie qui sont spécialistes dans le secteur financier. Il ne s'agit donc pas du maximum qui avait été d'abord envisagé, mais plutôt d'une solution découlant d'un grand nombre de consultations avec les représentants de l'industrie et d'autres spécialistes de l'extérieur.

**Le président:** La formule s'applique-t-elle à toutes les sociétés en exploitation qui réalisent des bénéfices? Soit que les sociétés réalisent suffisamment de bénéfices pour être assujetties à la formule, ou que l'exploitation coûte trop cher et que les déductions annulent les bénéfices réalisés.

**M. Crosby:** La formule n'est pas discriminatoire. Elle s'applique à toutes les entreprises.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Une société peut-elle contrôler ses bénéfices en contrôlant sa production et ainsi éviter la redevance additionnelle progressive?

**M. Crosby:** Monsieur le président, cela ne pourrait se produire aux termes du projet de loi parce que les dispositions prévoient que le directeur de la conservation qui est le haut fonctionnaire désigné, a le pouvoir de s'assurer que l'exploitation ait lieu selon des pratiques raisonnables et à un niveau qui serait en conformité avec ces pratiques, du point de vue de la conservation et d'autres points de vue; le bill C-48 confère aussi au ministre des pouvoirs dont nous avons parlé lors de nos discussions précédentes ainsi que d'autres pouvoirs plus généraux et plus globaux se rapportant aux taux et aux niveaux de production. Il ne pourrait s'agir d'une décision indépendante ou unilatérale.

Si la formule était conçue de cette façon, l'exploitant pourrait avoir tendance à trop investir. C'est une des critiques qui ont été faites concernant un ou deux régimes ailleurs dans le monde, et qui ont su encourager l'utilisation de méthodes donnant une image qui ne correspond pas avec la réalité.

**Le sénateur Cook:** Les avions et autres choses de ce genre.



[Text]

**Dr. Crosby:** Yes, I would say things of that sort. This can happen if a profit-sharing formula is such that it actually encourages expenditures. The idea was to keep the level of the progressive incremental royalty below the triggering point for that sort of thing. I am not sure that you can ever get rid of that sort of thing entirely in any profit-sharing scheme.

**Senator McIlraith:** I suppose, from the point of view of good practice and of the senior government officer determining the rate of production, companies might argue that he was causing them to produce too rapidly and thereby they would have to pay too much tax, instead of letting them produce more slowly and so pay a lower rate. That argument could arise in the future.

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman, that could arise; but I would imagine that the reverse would be as much or more likely, that the company itself would probably want to produce at a higher rate than the conservation officials might consider appropriate to the reservoir conditions. Usually, with the investment of such huge amounts of money—we are talking here of billions of dollars—the investor wants to get a cash flow and a high return as soon as possible. So taking into account the cost of money and its relationship to any delay in cash flow, I would imagine that the situation most likely to arise would be one where, if there were a conflict between the operator and the government authority, it would be because the operator was perhaps trying to get into production too soon, in the eyes of the government authority, and at too high a rate of production, from the standpoint of the protection of the reservoir—the reservoir pressures and other attributes that relate to good conservation measures. So I would think that the reverse might be the case.

**Senator Cook:** Is there any appeal from those decisions?

**Dr. Crosby:** There is an appeal from the provisions I have mentioned, that include powers for the minister with respect to setting rates of production and other related matters. You will recall that it was mentioned that these were present in Bill C-48 at page 38 under clause 48. Those powers are subject to the appeal procedure under clause 56.

**Senator Balfour:** Dr. Crosby, I should like clarification on one point. I am looking at the table you referred to in the House of Commons standing committee minutes, issue number 24. On page 24A:6 there is an outline of the so-called profits tax, the PIR. It says:

Exploration expenses outside field are not deductible.

Would those be expenditures of the type that would qualify for the so-called incentives grant and therefore are recovered, in part at least, by the operator in that manner?

[Traduction]

**M. Crosby:** Oui, c'est ce dont il s'agit. Cela peut se produire si la formule de partage des bénéfices est conçue de façon à encourager les dépenses. Nous avons tenté de maintenir la redevance additionnelle progressive à un niveau tel pour éviter ce genre de choses. Je ne suis pas certain qu'il soit possible d'éviter entièrement ce genre de choses dans un plan de partage des bénéfices.

**Le sénateur McIlraith:** Je suppose que compte tenu des pratiques d'exploitation et du fait que les agents du gouvernement déterminent le niveau de production, les sociétés peuvent prétendre que cela les a amenées à une production trop rapide et par conséquent que les redevances sont trop élevées, plutôt que de continuer l'exploitation à un niveau et à un rythme plus lents. Cet argument pourrait être soulevé à l'avenir.

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président, cela pourrait se produire; mais j'imagine que le contraire aussi pourrait se produire, que la société même voudrait probablement accentuer la production à un rythme supérieur à celui que le directeur de la conservation pourrait considérer approprié aux conditions du gisement. Habituellement, lorsqu'il s'agit d'investissements d'une telle ampleur—et nous parlons ici de milliards de dollars—l'investisseur veut une marge brute d'auto-financement et un niveau de rentabilité élevés aussi rapidement que possible. Donc, si nous tenons compte du coût des capitaux par rapport au délai de réalisation de bénéfices, j'imagine que la situation qui se produira probablement est celle où il y aura un conflit entre l'exploitant et les autorités gouvernementales, attribuable au fait que l'exploitant tentait peut-être d'amorcer la production trop tôt aux yeux des autorités gouvernementales et ce à un rythme de production trop grand, du point de vue de la protection du gisement—les pressions et autres éléments se rapportant aux mesures de conservation. Je serais d'avis que le contraire se produira probablement.

**Le sénateur Cook:** Peut-on faire appel de ces décisions?

**M. Crosby:** On peut faire appel des dispositions que j'ai mentionnées, qui comprennent les pouvoirs du ministre d'établir les niveaux de production et autres questions connexes. Vous vous souviendrez que l'on a mentionné que ces dispositions se trouvent à l'article 48 du projet de loi C-48. Ces pouvoirs peuvent faire l'objet d'appels aux termes de l'article 56.

**Le sénateur Balfour:** Monsieur Crosby, j'aimerais avoir des éclaircissements sur cette question. J'ai regardé le tableau des délibérations du Comité permanent de la Chambre des communes, numéro 24 auquel vous avez fait allusion. À la page 24A:6 on donne une définition de ce que l'on appelle impôt sur les bénéfices, c'est-à-dire la redevance additionnelle progressive, et je cite:

Les dépenses de prospection à l'extérieur du gisement ne sont pas déductibles.

Ces frais entreraient-ils dans la catégorie des dépenses qui seraient admissibles aux subventions d'encouragement de dépenses qui seraient par conséquent recouvrés, du moins en partie, par l'exploitant?

[Text]

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, to answer the question in its different parts, first, this stipulation has been altered a bit. The exploration expenditures, for example seismic expenditures, that are incurred, would not be limited only to the seismic work carried out within the ring fence, but, rather, to a more general area. I believe that is now reflected in the wording in clause 41. One can envisage, for example, that seismic work carried out on outside a ring fence around the field, and around the facilities that deal with that field, did have a role to play in finding the field, and so the intent is that to some extent seismic work carried on outside that ring fence would be allowable; so to say that the exploration expenses outside the field are not deductible is not entirely true. This is not quite up to date.

What was the other question, Mr. Chairman?

**Senator Balfour:** I wondered if these exploration expenditures were in the class of expenditure that would qualify for the so-called incentive grant, which would result in their being, in part at least, recovered in a different way.

**Dr. Crosby:** These and all exploration expenditures would so qualify, whether they were within or without any ring fences that had to do with the progressive incremental royalty. The incentive grants under the PIPs program are not in any way inhibited by any requirements for the calculation of the progressive incremental royalty.

**Senator Balfour:** So in other words—I think this is what you are saying—an operator would be allowed his exploration expenditures within the ring fence, and in addition would recover, say, 80 per cent of those expenditures under the other program, although he would be required to take those into his income. Is that a correct analysis?

**Dr. Crosby:** This is in effect correct, Mr. Chairman. He would not be allowed to recycle those grants into the calculation of the PIR.

**Senator Balfour:** No. He doesn't get it twice. The statement is that exploration expenditures outside field are not deductible. The inference is that expenditures within the field are deductible for purposes of calculating PIR. Is that correct?

**Dr. Crosby:** As a general statement this is quite correct, Mr. Chairman, except that we are going to allow some of the seismic expenditures that were carried out outside the field, as such.

**Senator Balfour:** In other words, exploration expenditures which qualify are deductible for PIR calculation purposes.

**Dr. Crosby:** That is correct.

**Senator Balfour:** But you just said that then there would be some limitation on the amount of the incentives grant that would be allowed?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, what I tried to say, and what I meant to say, and not too clearly, obviously, was that the PIPs

[Traduction]

**M. Crosby:** Monsieur le président, pour répondre aux différents volets de votre question, d'abord cette disposition a été modifiée un peu. Les frais inhérents à l'exploitation par exemple, les frais relatifs aux études sismologiques, ne se limiteraient pas seulement à des travaux semblables entrepris dans l'enceinte du gisement mais plutôt à une région plus générale. Je crois que l'on trouvera ceci dans le libellé de l'article 41. Ainsi, on peut envisager que ces travaux entrepris à l'extérieur du gisement et des installations relatives à ce gisement ont un rôle à jouer dans la découverte du gisement, c'est pourquoi on est d'avis que dans une certaine mesure les frais découlant des études sismologiques entrepris à l'extérieur du gisement seraient autorisés; par conséquent, dire que les frais d'exploration à l'extérieur du gisement ne sont pas déductibles n'est pas entièrement vrai. Ceci n'est pas tout à fait conforme à la réalité.

Qu'elle était l'autre question, monsieur le président?

**Le sénateur Balfour:** Je me demande si les frais d'exploration sont dans la catégorie des frais admissibles aux frais des subventions d'encouragement, ce qui permettrait en partie du moins de les recouvrer d'une façon différente.

**M. Crosby:** Ces frais, et évidemment tous les frais d'exploration, le seraient, qu'ils soient à l'extérieur du gisement se rapportant à la redevance additionnelle progressive. Les subventions aux termes du programme PIPs ne sont en aucune façon sujettes au calcul de la redevance additionnelle progressive.

**Le sénateur Balfour:** En d'autres termes—et je crois que c'est ce que vous dites,—un exploitant peut déduire ses frais d'exploration relatifs au gisement et en outre recouvrer, disons, 80 p. 100 de ces frais aux termes d'un autre programme, même s'il devra ajouter ces subventions à son revenu. Est-ce exact?

**M. Crosby:** En effet, c'est juste, monsieur le président. Il ne serait pas autorisé à tenir compte de ces subventions dans le calcul de la redevance additionnelle progressive.

**Le sénateur Balfour:** Il ne reçoit pas la subvention deux fois. Si vous le permettez, la déclaration veut que les frais d'exploration à l'extérieur du gisement ne soient pas déductibles. On peut donc en déduire que les frais d'exploitation dans l'enceinte du gisement sont déductibles aux fins du calcul de la redevance additionnelle progressive. Est-ce exact?

**M. Crosby:** Cette déclaration, monsieur le président, est juste, de façon générale, sauf que nous autoriserons quelques-unes des dépenses sismiques qui ont été faites à l'extérieur du gisement.

**Le sénateur Balfour:** En d'autres termes, les dépenses d'exploration qui remplissent les conditions nécessaires peuvent être déduites aux fins des calculs RAP.

**M. Crosby:** C'est juste.

**Le sénateur Balfour:** Mais ne venez vous pas de dire qu'il y aurait une certaine limite au montant des subventions d'encouragement?

**M. Crosby:** Monsieur le président, je me suis mal fait comprendre; les subventions PIPs ne sont pas, en elles-mêmes,



[Text]

grants themselves are not controlled by any rules in Bill C-48 as such; but the expenditures that would be allowed in the calculation of the progressive incremental royalty could not utilize the amounts received in grants as expenditures having been made by the party having received those grants, otherwise he would be recycling these moneys.

**Senator Balfour:** In other words, they have to net them out. It's an exploration expenditure.

**Dr. Crosby:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Dr. Crosby, do you think that the committee could glean more from those charts and tables that you talked about by studying them than they could from your very clear explanation of how they work?

**Dr. Crosby:** I think, Mr. Chairman, that if there were specific questions on the financial aspects of the progressive incremental royalty, I would like to bring into the committee a person from one of our other subsectors in the Department of Energy, Mines and Resources to handle it, just as Dr. Tuschak was brought in for the purpose of explaining it before the House of Commons committee.

**The Chairman:** What I would suggest to the committee, then, is that we should arrange, through Dr. Crosby, to have such a person before the committee. I would suggest next Tuesday, if that could be arranged, and you can be available as well, Dr. Crosby. We are hearing Mobil Oil next Wednesday, and it might be very helpful to have you and such a person as you mentioned before we have that hearing.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I shall be pleased to contact my colleagues at 580 Booth Street, and try to find just such a person.

**The Chairman:** Well, we propose to meet next Tuesday at 2 o'clock, and Mobil Oil will be before us Wednesday at 9.30. I think the committee would agree that it might be very useful if we had this sort of evidence before we heard the presentation by Mobil Oil.

**Senator Molson:** I would also be interested, Mr. Chairman, in the position of the smaller companies.

**The Chairman:** Yes, we are hearing the Independent Petroleum Association of Canada, who purport to represent the small operators, on November 19. Before that, we may hear Gulf Oil and some others as well.

**Senator Molson:** If we also heard from the department an explanation of the figures, as suggested, and their impact on the smaller operators, it would be helpful from the point of view of helping us to be objective on this matter.

**The Chairman:** Well, Dr. Crosby thinks he can organize that for next Tuesday afternoon.

**Senator Buckwold:** Could I ask for one other comparative statistic? In the case of a hypothetical field, with so many million barrels of production, that would be located in the province of Alberta, as against being on Canada lands, what would be the return to the producer and to the government, or governments, in such a case? I really am trying to relate the impact of taxation and royalties on Canada lands under Bill

[Traduction]

assujetties à aucun des règlements du bill C-48; mais les dépenses autorisées pour le calcul de l'augmentation progressive des redevances ne pourraient pas se rapporter aux subventions reçues pour des frais assumés par les parties qui ont reçu des subventions; autrement, les fonds du gouvernement serviraient deux fois.

**Le sénateur Balfour:** Bref, ce sont des frais d'exploration.

**M. Crosby:** C'est exact, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Crosby, pensez-vous que le Comité pourrait mieux comprendre les graphiques et les tableaux dont vous parlez en les étudiant, plutôt qu'en écoutant vos explications, si claires soient-elles?

**M. Crosby:** Je pense, monsieur le président, que, s'il y avait des questions précises sur l'aspect financier de l'augmentation progressive, des redevances, j'aimerais inviter un expert de l'un ou l'autre des sous-secteurs du ministère de l'Énergie, Mines et Ressources, à témoigner devant ce Comité, de la même façon que M. Tuschak l'a fait devant le Comité de la Chambre des communes.

**Le président:** Je suggérerais donc que le Comité voit M. Crosby, à que cette personne comparaisse devant le Comité. Je suggérerais mardi prochain, si cela est possible, et si monsieur Crosby est disponible. Nous entendrons, mercredi prochain, les représentants de la Mobil Oil et il pourrait nous être très utile, auparavant, de vous entendre ainsi que la personne que vous avez mentionnée.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je serai très heureux de voir, avec mes collègues, au 580, rue Booth, si nous pouvons trouver la personne qui convient.

**Le président:** Je suggère donc de nous rencontrer mardi à 14 heures; mercredi matin à 9h 30; les représentants de la Mobil Oil seront ici. Le Comité conviendra avec moi, je crois, qu'il serait très utile pour nous d'entendre ces témoignages, avant d'écouter les représentants de la Mobil Oil.

**Le sénateur Molson:** Cela m'intéresserait aussi, monsieur le président, de connaître la position des petites sociétés.

**Le président:** Oui. Nous entendrons, le 19 novembre, l'Association indépendante du pétrole du Canada, qui représente ces petites sociétés. Nous entendrons avant cette date les représentants de la Gulf Oil et de quelques autres sociétés.

**Le sénateur Molson:** Si nous pouvions aussi obtenir du ministère une explication des chiffres et de leurs conséquences sur les petites sociétés, cela nous aiderait à voir objectivement cette question.

**Le président:** M. Crosby pense qu'il peut organiser cette audition pour mardi prochain, après-midi.

**Le sénateur Buckwold:** Puis-je demander des chiffres comparatifs? Dans le cas d'un gisement hypothétique, produisant x millions de barils et situé dans la province de l'Alberta, plutôt que sur les terres du Canada, quel serait le profit, pour le producteur et le gouvernement ou les gouvernements? J'essaie vraiment de comparer les effets des taxes et redevances imposées sur les terres du Canada, selon le bill C-48, de celles



[Text]

C-48, as against a producing field that would be located in the province of Alberta, or the province of Saskatchewan.

**Dr. Crosby:** Well, Mr. Chairman, I will certainly try and find somebody who can do those things. I hope you won't hold me responsible for any organization, or lack of it, during such a presentation. I would leave it entirely to that particular expert to handle the matter, rather than try in any fashion to give him any instructions about doing so.

**The Chairman:** We will make the decision after we hear him as to whether he is an expert with the knowledge we were hoping to find. If not, we will search further.

**Senator Balfour:** Could I presume to suggest, Mr. Chairman, that in the case of the kind of material that is being presented, a picture is worth a thousand words, and that it would be most beneficial if pictures and graphs could be prepared for dissemination to the committee?

**The Chairman:** Is it practical, within the short length of time between now and next Tuesday, to prepare the necessary setups that you would need to put on the screen?

**Dr. Crosby:** I do not know whether that can be done or not.

**The Chairman:** Well, if it can be done you will try to do it. Is that correct?

**Dr. Crosby:** Yes, sir.

**The Chairman:** Senator Balfour, would it meet your requirements if we were to put these things on the screen as we did in the beginning with Dr. Crosby?

**Senator Balfour:** If they are available to put on the screen, that would be fine. Perhaps we could also have xeroxed copies too.

**The Chairman:** Very well. Now could we go on to the second question that this committee charged our expert with, namely, that of determining the position of an interested party in relation to a minister's order, and its appealability, if there is no provision in the pertinent clause of the bill providing for an appeal. You have researched that, Mr. Gillespie. We have had this question before.

**Mr. Gillespie:** Yes, Mr. Chairman. The Federal Court Act has two provisions. First of all, section 18 provides for recourse to the trial division of the Federal Court to issue prerogative writs, in applicable circumstances, against an order made by the minister. There is also section 28, which allows the Federal Court of Appeal to have jurisdiction to hear and determine applications to review and set aside ministers' orders in certain circumstances. There are, therefore, these two recourses available, one to the trial division for a prerogative writ and the other by way of appeal to the Federal Court of Appeal.

**Senator Flynn:** What would be the difference?

**Mr. Gillespie:** I am not an expert on prerogative writs, senator, but my understanding is

**Senator Flynn:** I understand that there has been a battle in the Federal Court in distinguishing between those two recourses. In any event, we may let it stand as it is, but I do know that there have been difficulties on occasion. You go to

[Traduction]

imposées sur un champ de production qui serait situé en Alberta ou en Saskatchewan.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je pourrais certainement trouver quelqu'un qui soit en mesure de vous donner ces réponses. Mais j'espère que vous ne me tiendrez pas responsable de l'organisation ou du manque d'organisation, au cours de sa présentation. Je laisserai entièrement à cet expert le soin de traiter de la question et n'essaierai en aucune façon de lui dicter la façon d'agir.

**Le président:** Nous l'écouterons et déciderons s'il est vraiment l'expert que nous espérons. Sinon, nous poursuivrons nos recherches.

**Le sénateur Balfour:** Monsieur le président, puis-je remarquer que, dans la documentation qui est présentée, une image vaut mille mots et qu'il serait très utile de présenter au Comité des photographies et des graphiques?

**Le président:** Est-il possible, à si bref délai, c'est-à-dire d'ici à mardi, de nous présenter des photos et graphiques?

**M. Crosby:** Je l'ignore.

**Le président:** Le cas échéant, vous essaieriez de nous rendre ce service. N'est-ce pas?

**M. Crosby:** Oui, monsieur.

**Le président:** Sénateur Balfour, serait-il conforme à votre demande de présenter cette documentation sur un écran, comme nous l'avons fait au début avec M. Crosby?

**Le sénateur Balfour:** Si la documentation s'y prête, fort bien. Il serait peut-être possible aussi d'avoir des photocopies?

**Le président:** Très bien. Maintenant pouvons-nous passer à la deuxième question que notre Comité a posée à notre expert: déterminer la position d'un parti intéressé par rapport à un ordre ministériel et à sa possibilité de faire l'objet d'un appel, s'il n'existe aucune disposition dans l'article pertinent du bill prévoyant un appel. Vous avez fait des recherches à ce sujet, monsieur Gillespie. Cette question nous a déjà été posée.

**M. Gillespie:** Oui, monsieur le président. La Loi sur la Cour fédérale contient deux dispositions. D'abord, l'article 98, qui prévoit un recours à la division de première instance de la Cour fédérale pour émettre, au besoin, une ordonnance de privilège, contre un ordre du ministre. Ensuite, l'article 28, qui autorise la Cour fédérale d'appel à entendre et juger les demandes d'examen et d'annulation des décisions ministérielles, dans certains cas. Il y a donc ces deux recours: l'un à la division de première instance, pour un bref de privilège, et l'autre à la Cour fédérale d'appel.

**Le sénateur Flynn:** Quelle serait la différence?

**M. Gillespie:** Je ne suis pas un expert en writs de privilège, sénateur, mais je crois comprendre que...

**Le sénateur Flynn:** Je crois comprendre qu'il y a eu une lutte à la Cour fédérale au sujet de la distinction de ces deux recours. Quoiqu'il en soit, nous pouvons laisser le texte tel qu'il est, mais je suis sûr qu'il y a eu des difficultés en une occasion

[Text]

court and the Trial division says that the matter does not fall under section 18 but under section 28, or you go to the Appeal Court and there it is said that section 28 does not apply, but section 18 does.

**The Chairman:** I suppose that situation might occur in any court.

**Senator Flynn:** Yes, but I am merely outlining a problem which occurs. The practice is rather important.

**Mr. Gillespie:** It is a procedural problem, yes.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, as a non-lawyer—as if anyone needed to be told—I am curious to know what “under certain conditions” means. We hear that if there is no appeal provided for in the statute directly, there are these other courses to follow. However, under what circumstances can they be invoked? Is there any short answer to that question?

**Mr. Gillespie:** Yes. I can review the section for you, senator. The exception is a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

**Senator McIlraith:** I wonder, Mr. Chairman, if it would not be useful at this point, because of the question raised by Senator Roblin, to have printed into the record section 18 and section 28 of the Federal Court Act.

**The Chairman:** Yes. The explanation that our expert has given can be added to by quoting the particular sections that he referred to, which are sections 18 and 28.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** To complete that picture, perhaps the interpretation section defining certain terms contained in section 18 should also be included.

**Mr. Gillespie:** Yes, that is a good point, Mr. Chairman. The relevant sections are as follows:

18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course

[Traduction]

au moins. Vous vous adressez à la cour, et la division de première instance déclare que la question ne relève pas de l'article 18 mais bien de l'article 28; ou bien vous allez à la Cour d'appel qui vous dit que c'est l'article 18 qui s'applique, et non le 28.

**Le président:** J'imagine que ce cas peut se présenter dans n'importe quel tribunal.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais je veux signaler le problème. C'est une chose qui arrive assez souvent.

**M. Gillespie:** C'est une question de procédure.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, moi qui ne suis pas un avocat, comme tout le monde le sait d'ailleurs, je suis curieux de savoir ce que l'expression «dans certaines conditions» signifie. On nous dit que, si aucun appel n'est explicitement prévu dans le statut, il y a trois autres moyens d'agir. Mais, quelles circonstances peut-on invoquer? Peut-on me répondre brièvement?

**M. Gillespie:** Oui, je peux vous expliquer cet article, sénateur. L'exception est une décision, un ordre de nature administrative, qui n'est pas prescrit par la loi, et doit être prononcé sur une base judiciaire ou quasi-judiciaire.

**Le sénateur McIlraith:** Je me demande, monsieur le président, si, au point où nous en sommes, et par suite de la question soulevée par le sénateur Roblin, il ne conviendrait d'annexer au procès-verbal l'article 18 et l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

**le président:** Oui. On ajoutera à l'explication donnée par l'expert la citation des articles qu'il a mentionnés, c'est-à-dire les articles 18 et 28.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** Pour plus de clarté, peut-être pourrions-nous demander à la section d'interprétation de définir certains des termes contenus dans l'article 18.

**M. Gillespie:** Oui, c'est une bonne idée, monsieur le président. Voici le texte des articles 18 et 28.

18. La Division de première instance a compétence exclusive en première instance

a) pour émettre une injonction, un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire, contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral; et

b) pour entendre et juger toute demande de redressement de la nature de celui qu'envisage l'alinéa a), et notamment toute procédure engagée contre le procureur général du Canada aux fins d'obtenir le redressement contre un office, une commission ou à un autre tribunal fédéral.

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire,



## [Text]

of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

Section 18 and 28 do refer to decisions made by a federal board, commission or other tribunal. That phrase is defined, in section 2, to include the minister. Section 2 is the definition section of the act, and the relevant definition is as follows:

“federal board, commission or other tribunal” means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *British North America Act, 1867*;

It does not specifically make reference to the minister, but it does refer to any body or person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred under an act of Parliament.

**Senator Flynn:** I think it is only on questions of law, it is only when the question is *ultra vires* of the minister, for instance, or of the body concerned, that you have these appeals. I do not think you have an appeal when it is a question of fact or a question of absolute discretion of the minister based on facts.

**The Chairman:** There are certain exceptional cases that are referred to in section 28 where, in dealing with facts, certainly the Federal Court of Appeal would have jurisdiction if the findings in relation to fact are completely at variance with any reasonable interpretation of the fact. There is then jurisdiction to deal with that.

**Senator Flynn:** When you bring in the interpretation of the facts, I think you bring in the matter of law rather than the matter of fact. However, I only want to caution the committee that these appeals, when not provided for specifically in the legislation, may not afford a remedy except when the minister goes beyond his authority.

**The Chairman:** Senator, of course you are entitled to take that view and it is a matter of record. All we are doing is putting forward an explanation to the committee with regard

## [Traduction]

rendue par un office, un commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Les articles 18 et 28 se rapportent aux décisions prises par un office, une commission ou autre tribunal fédéral. Ces termes sont définis à l'article 2 de façon à inclure le ministre. L'article 2, qui donne les définitions de la loi et celle dont nous parlons se lit comme suit:

« «office, commission ou autre tribunal fédéral» désigne un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada ou sous le régime d'une telle loi, à l'exclusion des organismes de ce genre constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi ainsi que des personnes nommées en vertu ou en conformité du droit d'une province ou en vertu du l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867;»

La définition ne mentionne pas spécifiquement le ministre, mais tout organisme ou personne exerçant, ou se proposant d'exercer, la compétence ou les pouvoirs conférés en vertu d'une loi du Parlement.

**Le sénateur Flynn:** La disposition ne s'applique, je crois, qu'aux questions de droit, et ce n'est que lorsque la question excède les pouvoirs du ministre, ou de l'organisme concerné, qu'il est question de ces appels. Je ne pense pas qu'on puisse interjeter appel, pour une question de fait ou une question de la discrétion absolue du ministre fondée sur des faits.

**Le président:** L'article 28 énumère certains cas exceptionnels où la Cour fédérale d'appel aurait certainement compétence, si les conclusions en rapport avec les fait vont complètement à l'encontre de toute interprétation raisonnable.

**Le sénateur Flynn:** Par interprétation des faits, vous entendez, je crois, des questions de droit, plutôt que des questions de fait. Cependant, je tiens à prévenir le Comité que les appels qui n'ont pas été prévus expressément dans la loi peuvent ne pas offrir de remède, sauf lorsque le ministre excède sa compétence.

**Le président:** Sénateur, vous êtes libre, bien sûr, d'adopter cette opinion et il en sera fait état dans le procès-verbal. Nous essayons, quant à nous, de trouver une explication pour le



[Text]

to the provision in relation to appealing a minister's order if there is not provision for an appeal in the bill.

**Senator Flynn:** I agree, but I think we should be warned that possibly this remedy is illusory.

**Senator Roblin:** That is the point of interest to me, Mr. Chairman. Just how much of a remedy have we got here? We were told in the first instance that, if the action of the minister was one that had a judicial character, then of course it was open to this procedure. However, my impression has always been much along the lines of Senator Flynn's comment; that is, that it really was not as broad as that at all, and perhaps it did not represent much of a remedy.

**The Chairman:** The simple way of solving that problem, Senator Roblin, is this. The provisions of the statute in relation to appealing a minister's order are before you now. You are entitled to your interpretation. What we can do, and what we have done to this moment, is have a look at the cases which have interpreted these particular sections. What did they deal with? What was the range of the decision?

We can do that quite easily, because I am certain these cases are annotated.

**Senator Flynn:** Oh, certainly. I have advocated one of those cases before.

**The Chairman:** Perhaps with that knowledge—that is, the decisions of the court on interpretation—we would have a better basis upon which to speculate, if you want to speculate, than we would have without such knowledge. Let us, therefore, delay further speculation as to what might or might not be until we have all the facts before us.

**Senator Flynn:** Agreed, but let us not be entirely satisfied.

**The Chairman:** Yes. We have discussed this before, and I believe you have participated in the discussions at an earlier time, Senator Flynn.

**Senator Flynn:** Yes.

**The Chairman:** I am not at all critical of the position that you are taking. If that is part of the interpretation and has been so recognized by the courts, then we should recognize that, if a specific right to appeal is not contained within the bill itself, we have something less than a full right of appeal. That is the real question.

**Senator Roblin:** That is right.

**The Chairman:** At the moment, Dr. Crosby, we are postponing until Tuesday the discussion of these tables. What I should like to do at this moment with the committee, if it would bear with me, is discuss the statement which was made in the *Globe and Mail* this morning as to what the Alberta government has done with relation to royalties, which would appear to be pertinent to the discussion we have had. There was an Alberta royalty tax credit program, a provincial program, under which certain royalty tax benefits or credits were provided. The basis of the credit was 25 per cent of the royalty with a limitation of \$1 million.

[Traduction]

Comité, ou sujet de l'appel d'un ministre, si dans le projet de loi ne prévoit rien à ce sujet.

**Le sénateur Flynn:** D'accord, mais je pense que nous devrions être prévenus que ce remède peut être illusoire.

**Le sénateur Roblin:** Voilà justement ce qui m'intéresse, monsieur le président. Quel remède avons-nous dans ce cas? On nous a dit au début que, si la décision du ministre revêtait un caractère judiciaire, elle se prêtait alors à cette procédure. Cependant, mon impression s'apparente au commentaire du sénateur Flynn: ces décisions ne sont vraiment pas si vastes et, peut-être, ne nous apportent pas beaucoup de remèdes.

**Le président:** Il existe un moyen simple de résoudre ce problème, sénateur Roblin: nous avons les dispositions du statut se rapportant aux appels à une décision de ministre. Vous avez le droit de l'interpréter à votre façon. Ce que nous faisons, et ce que nous avons fait jusqu'ici, c'est d'étudier les cas où ces articles ont été interprétés; de quoi ont-ils traité; quelle a été la portée de la décision?

Nous pouvons le faire très facilement, parce que je suis sûr que ces cas ont été annotés.

**Le sénateur Flynn:** Certainement. J'ai déjà défendu l'un de ces cas auparavant.

**Le président:** Peut-être que, connaissant les décisions de la cour sur leur interprétation, nous aurions une base plus solide pour faire des suppositions, si vous voulez en faire. Remettons donc à plus tard les autres hypothèses jusqu'à ce que nous soyons en possession de tous les faits.

**Le sénateur Flynn:** D'accord, mais gardons-nous d'être trop confiants.

**Le président:** Oui. Nous avons déjà discuté de cette question et vous avez, je crois, participé à la discussion, sénateur Flynn?

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le président:** Je ne critique en rien votre position. Si cela fait partie de l'interprétation du tribunal nous devrions alors reconnaître que s'il n'existe pas, expressément, dans le bill, nous avons moins qu'un droit réel d'appel. Voilà la question.

**Le sénateur Roblin:** C'est exact.

**Le président:** Nous remettons donc à mardi, monsieur Crosby, la discussion de ces tableaux. Ce que je voudrais discuter pour l'instant, avec la permission du Comité, c'est la déclaration faite par le journal *Globe and Mail*, ce matin, au sujet de ce que le gouvernement de l'Alberta a fait à l'égard des redevances, et qui semblerait être pertinente à la discussion que nous avons eue. Il y avait en Alberta un programme de dégrèvement d'impôt pour les redevances, un programme provincial, en vertu duquel certains bénéfices fiscaux ou crédits de redevance étaient fournis. La base du crédit était 25 p. 100 des redevances comportant une limite de \$1 million.

## [Text]

Yesterday the minister, Mr. Leitch, announced that this royalty tax credit was being extended or expanded so that instead of 25 per cent it would be 50 per cent and the limitation of \$1 million would be increased to \$2 million. In the course of that, however, some points were discussed with the minister, and in particular I think of one which Senator Roblin was quite interested in at an earlier time in connection with secondary recovery.

You will notice that the article in the paper states:

Two areas that will be examined, however, are provincial treatment of marginal producing wells and the level of benefits that flow to producers of freehold oil and gas.

So those areas are on the board for discussion. I recall that when we were discussing in committee the form of our report on Bill C-54, I believe it was, Senator Roblin raised questions concerning secondary recoveries, suggesting that there was no provision protecting them against the increased cost involved in secondary recovery, consequently making such marginal operations really unprofitable so that the oil would not be moved out by the process into the market.

At any rate, this is what the minister says, and the question is whether we should pursue the matter. It would appear to be a legitimate matter for discussion, having regard to Bill C-48, which is before us, and also having regard to the position I stated, when we opened these committee meetings, about the overall National Energy Program. This would have to be looked at in the light of the combination of all the statutes and regulations that deal with this matter of energy.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I appreciate what you are saying and I think it is a step in the right direction. I thank you for raising the matter. I should also report that the recent agreement between the federal government and the Province of Saskatchewan also dealt with the question of incremental wells, and by that case the province reduced its royalties to some extent and the federal government also reduced its take. Both parties recognized some responsibility to ensure that these marginal wells continued in production.

I have no means of knowing just how adequate the move in either Alberta or Saskatchewan is, but it is quite likely that in the course of our hearings we will hear something about that from those who are directly affected. It seems to me that very reasonable steps have been taken in both provinces to recognize the problem. Let us hope they are dealing with it effectively.

**The Chairman:** It is a question that comes properly before us, it seems to me. I hope the committee takes the same view, that this question we are talking about now is one that comes within the purview or subject matter of Bill C-48.

We did make a reservation in our report on Bill C-54, I think it was, referring to what you, Senator Roblin, have said in committee, and indicating that our delay in getting at it was

## [Traduction]

Hier le ministre, M. Leitch, a annoncé l'élargissement de ce dégrèvement, qui sera porté de 25 p. 100 à 50 p. 100 et dont l'importance passera de \$1 million à \$2 millions. Certains points ont alors été discutés avec le ministre, dont l'un intéressait spécialement le sénateur Roblin, lorsque nous avons discuté auparavant en rapport avec la récupération secondaire.

Vous remarquerez que, selon l'article qui a été publié dans le journal:

Deux domaines qui seront examinés sont le traitement provincial des puits à production marginale et le niveau des profits qui sont versés aux propriétaires fonciers producteurs de pétrole et de gaz.

Je vous rappelle qu'au moment où nous avons décidé en comité du format de notre rapport sur le bill C-54, le sénateur Roblin a, je crois, posé des questions sur les récupérations secondaires, notant qu'il n'y avait aucune disposition les protégeant contre l'augmentation des frais de récupération secondaire, de sorte que ces exploitations marginales ne sont pas vraiment profitables, et que le pétrole ne serait pas exploité de cette façon-là, pour être mis en vente sur le marché.

C'est ce que dit, en tout cas, le ministre et la question est de savoir si nous devons poursuivre l'étude de ce sujet. Il semblerait légitime de discuter, cette question, qui se rapporte au bill C-48, que nous étudions en ce moment, et aussi à la position que j'ai exposée, dès les premières réunions de ce comité, au sujet du programme national énergétique dans son ensemble. Il faudrait examiner cela, en tenant compte de l'ensemble de toutes les lois et de tous les règlements qui traitent de la question de l'énergie.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, j'apprécie ce que vous dites et je pense que c'est un pas dans la bonne direction. Je vous remercie d'avoir soulevé la question. Je voudrais aussi signaler que l'accord récent entre le gouvernement fédéral et la province de Saskatchewan traitait également de la question des puits incrémentiels; le résultat en a été une certaine réduction des redevances de la province et des profits du gouvernement fédéral. Les deux parties ont reconnu qu'elles étaient, dans une certaine mesure, toutes deux tenues de voir à ce que les exploitants de puits marginaux continuent la production.

Je n'ai aucun moyen de savoir comment les choses se sont passées en Alberta ou en Saskatchewan, mais ceux qui sont directement touchés nous en parleront probablement lors de nos audiences. Il me semble que les deux provinces ont pris des mesures très raisonnables pour cerner le problème. Espérons qu'elles traitent cette question de façon efficace.

**Le président:** Il me semble que c'est une question qui nous est posée à point. J'espère que le Comité trouvera aussi que la question que nous discutons relève du bill C-48 et des autres questions connexes.

Nous avons exprimé une certaine réserve dans notre rapport concernant le bill C-54, au sujet je crois, sénateur Roblin, de ce que vous avez dit au Comité, en indiquant que notre retard



[Text]

because we wanted all the legislation before us before we would look at the sum total and the overall effect.

**Senator Cook:** Was that not the 8 per cent wellhead tax which was imposed on these marginal wells?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Roblin:** That was part of it. There was also the question of royalties.

**The Chairman:** I would suggest that possibly this newspaper article, which reports the action taken by the province of Alberta as late as yesterday, could be filed in these proceedings. It would then be available for any questioning you might wish to put to Dr. Crosby. It may be that Dr. Crosby has a general comment to make on this now as to status.

**Senator Roblin:** May I suggest, Mr. Chairman, that the federal government-Saskatchewan agreement of this week also be included in that material because there are more shut-in problems in Saskatchewan so far than there are in Alberta.

**The Chairman:** Incidentally, I have copies of the Saskatchewan agreement and the B.C. agreement and I propose to have copies made and distributed to the members of the committee before next Tuesday. In connection with Saskatchewan, though, it says here:

In Saskatchewan, a marginal well is defined as one that produces less than 25 barrels of oil a day. The Saskatchewan-Ottawa agreement provides royalty and tax concessions for such wells, although specific terms have not been worked out.

I suppose it is an indication—at least I hope it is—that they are headed in the right direction. Then it says:

Under the terms of the Alberta-Ottawa agreement, it appears that producers of freehold oil and gas may receive a disproportionate amount of increased revenue available to the industry. Mr. Leitch said the apparent anomaly will be examined as part of the over-all review of provincial programs and policies.

So certainly the spirit of co-operation has suddenly been uncovered. We all have our own views as to what has brought that about, but the main thing, so far as I am concerned as chairman, is that it is there and we deal with it factually.

Have you any comment, Dr. Crosby, on these particular points I have been talking about?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I am afraid I have had only a cursory glance at the *Globe and Mail* this morning. Although it seems to be a source of interesting information on this particular development, I have really not had a chance to read that article. I was preparing a paper promised to this committee, and I really could not comment any more than you have. You have commented quite exhaustively already. I do believe that if you wish to get into the matter of the pricing agreements with the provinces of Alberta, British Columbia and Saskatchewan during the course of this committee's proceed-

[Traduction]

venait de ce que nous attendions tous les textes législatifs, avant d'étudier la question sous tous ses aspects et en fonctions de toutes ses répercussions.

**Le sénateur Cook:** N'était-ce pas la taxe de tête de puits de 8 p. 100 imposée sur les puits marginaux?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** C'était une partie de la question. Il y avait aussi les redevances.

**Le président:** Je suppose que cet article de journal, qui fait état des mesures prises par l'Alberta encore hier, pourrait être annexé au compte rendu. On pourrait alors s'en servir pour poser des questions au docteur Crosby. Il se peut que le docteur Crosby ait un mot à dire sur l'évolution de cette question.

**Le sénateur Roblin:** Puis-je suggérer, monsieur le président, que l'accord signé cette semaine entre le gouvernement fédéral et la Saskatchewan soit joint à cette documentation, parce que la Saskatchewan connaît maintenant avec les puits fermés, davantage de problèmes que l'Alberta.

**Le président:** Incidemment, j'ai des exemplaires des accords avec la Saskatchewan et la Colombie-Britannique que j'entends faire photocopier et distribuer aux membres du Comité, avant mardi prochain. Au sujet de la Saskatchewan, on déclare ici:

En Saskatchewan, le puits marginal désigne un puits qui produit moins de 25 barils de pétrole par jour. L'accord entre la Saskatchewan et Ottawa prévoit des redevances et des concessions fiscales pour de tels puits, même si les conditions n'ont pas encore été explicitement énoncées.

Je suppose, j'espère que c'est là une indication qu'ils sont sur la bonne voie. On dit ensuite:

En vertu de l'accord entre l'Alberta et Ottawa, il semble que les producteurs de pétrole et de gaz qui exploitent des propriétés foncières perpétuelles pourraient disposer d'une augmentation disproportionnée des revenus de l'industrie. M. Leitch a déclaré que cette anomalie apparente serait étudiée lors de l'étude globale des programmes et des politiques provinciales.

On a donc certainement mis à jour l'esprit de coopération. Nous avons tous notre propre interprétation quant à la cause, mais ce qui m'importe, en qualité de président, c'est qu'elle existe et que nous devons la traiter de façon réaliste.

Monsieur Crosby, avez-vous des observations au sujet des points que j'ai soulevés?

**M. Crosby:** Monsieur le président, j'ai peur de n'avoir lu le *Globe and Mail* que de façon superficielle ce matin. Même s'il semble que cet article constitue une source de renseignements intéressants à ce sujet, je n'ai pas réellement eu le temps de le lire. Je rédigeais un document que j'avais promis au Comité, et je crains de ne pouvoir réellement formuler d'autres observations que les vôtres. Je crois que vous avez déjà dit ce qu'il y avait à dire. Je crois réellement que, si vous voulez discuter en comité des accords sur l'établissement des prix avec l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan, je ne vous serai



[Text]

ings, I am not a very good witness in that respect. My knowledge is good with respect to Bill C-48 because I have been associated with it over the years, but I would expect that there are those from the department whom you would rather have here to discuss these other very complicated financial arrangements.

**The Chairman:** I suggest that you make your judgment as to the person who can do the job well and how quickly he or she can be made available.

**Dr. Crosby:** I am not sure whether I could have one party do all these things. It may be that the party who can speak on the progressive incremental royalty topic could also answer some questions on these other matters as well.

**The Chairman:** Dr. Crosby, please keep in mind our hearing arranged for Tuesday and we hope you will be able to set this up.

We have been skating around the edge of pricing and always we seem to come up with diversions—I would not call them detours. It may be my lack of appreciation, but I am still looking for what I would regard as a clear statement of the effect of pricing in relation to the industry. The two terms used in the bill are "fair market value" and "wellhead price". Why do we have this distinction?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the fair market value is a value based upon the product price at the marketplace—one might say the city gate in the case of gas, for example, coming from the west into a metropolitan area such as Toronto. The wellhead value would have to take into account the cost of transportation and any other costs which might be involved. Those would have to be deducted in order to arrive at the value of the oil or gas at its place of production. In the case of oil, this place of production is usually the wellhead, whereas in the case of gas, as is noted under the appropriate subclause in clause 40, it is usually at the plant where the gas is processed.

**The Chairman:** But as I understand it, the fair market value is the description which is used as a basis for determining the application of the basic royalty.

**Dr. Crosby:** The market price would be the base level from which one would commence, but the actual value of oil at the wellhead would depend upon the cost of getting it to market and the quality of the oil produced.

**The Chairman:** Subclause 40(6) on page 24 of the bill reads:

(6) Royalty under this section is payable in money, based on the fair market value of

- (a) oil at the wellhead after production; and
- (b) gas at the extraction plant after processing.

**Dr. Crosby:** That is correct, Mr. Chairman. In effect, in simplistic terms, what you could get for it in the market minus the cost of transportation and processing.

**The Chairman:** "Minus" you say?

[Traduction]

pas d'un grand concours. Je connais assez bien le bill C-48, parce que je m'en occupe depuis des années, mais d'autres au ministère pourraient, je crois, discuter mieux que moi de ces arrangements financiers, qui sont très complexes.

**Le président:** Qui, selon vous, le pourrait et quand?

**M. Crosby:** Je ne suis pas sûr qu'une seule personne y suffise. Il se peut que celui qui est en mesure de discuter des redevances additionnelles progressives puisse également répondre à quelques questions au sujet des autres points.

**Le président:** M. Crosby, notez, je vous prie, que nous avons résolu d'en discuter mardi.

J'espère que vous pourrez prendre les dispositions nécessaires. Nos discussions portent toujours sur l'établissement des prix et nous semblons toujours trouver des diversions—je ne crois pas qu'il s'agit de détours. Je comprends peut-être mal, mais j'attends toujours une déclaration claire sur les répercussions industrielles de l'établissement des prix. Les deux expressions utilisées dans le projet de loi sont «juste valeur marchande» et «prix à la tête de puits». Pourquoi cette distinction?

**M. Crosby:** Monsieur le président, la juste valeur marchande désigne la valeur du produit sur le marché. Dans le cas du gaz, par exemple, on pourrait parler du prix du produit provenant de l'Ouest qui est livré dans une région métropolitaine comme Toronto. La valeur à la tête de puits devrait tenir compte des frais, de transport et autres, qu'il faudrait déduire pour obtenir la valeur du pétrole et du gaz au lieu de production. Pour le pétrole, le lieu de production est habituellement la tête de puits, tandis que pour le gaz, et conformément à l'article 40, c'est celui de l'usine où il est traité.

**Le président:** Si je saisis bien, la notion de juste valeur marchande sert à déterminer l'application de la redevance de base.

**M. Crosby:** La juste valeur marchande est la base, mais la valeur réelle du pétrole à la tête de puits dépend de ce qu'il en coûte pour le rendre au marché et de sa qualité.

**Le président:** Le paragraphe 40(6) de la page 24 du projet de loi stipule que:

(6) La redevance de base prévue au présent article est payable en espèces, sur la base de la juste valeur marchande

- (a) soit du pétrole à la tête de puits après production,
- (b) soit du gaz à l'usine d'extraction, après traitement.

**M. Crosby:** C'est exact, monsieur le président. En réalité, en termes simples, le prix qu'on pourrait en tirer sur le marché, moins les frais d'expédition et de traitement.

**Le président:** «Moins», dites-vous?

[Text]

**Dr. Crosby:** Yes, because the value at the wellhead has to be minus that cost. The wellhead is the point of production for oil and the extraction plant the place of production for gas. Oil is transported in its crude form to a refinery which is normally close to the market, so the transportation costs are on the crude product. Gas, however, is usually processed close to the field where produced and it is the marketable commodity which is transported. Here we are talking about the wellhead as being the value point for oil and the extraction plant as the value point for gas. Therefore, the value here must be less than what one would get in the marketplace because the cost of transportation would not be included.

**The Chairman:** So the calculation of the basic royalty on the fair market value at the wellhead must be lower than the value at the marketplace.

**Dr. Crosby:** Yes. That is why it says the fair market value at the wellhead. As I understand it, and I believe it is written into the federal government-Alberta government oil pricing agreement, oil in the frontier region will have the new oil reference price as the basis for its fair market value. I believe that was enunciated by the minister.

**Mr. Gillespie:** You are referring to conditions set out in the published Alberta-federal government oil and gas pricing agreement?

**Dr. Crosby:** Yes, sir.

**The Chairman:** There is still time to pick up your points which were developed in your handout. I am sure that we can get through it.

**Dr. Crosby:** I would like to get through it as well, Mr. Chairman. However, may I just give you a paper which was prepared as a result of an undertaking to the committee. The undertaking was made last week when you asked me to prepare a summary or tabulation, if you will, of the Canada lands which have been acquired under exploration agreements by Petro-Canada in accordance with the provisions of section 33 of the Canada Oil and Gas Land regulations as amended in August, 1977.

You will recall that that provision of the regulations, which is in existence today—and which will remain in existence until such time as Bill C-48 is passed—accorded Petro-Canada the right to take up 25 per cent of the open crown acreage as of the time of the amendment of the regulations in August, 1977 and, as well, to take up to 25 per cent, or more if the parcels were very small, of any blocks of land surrendered by operators since that time, such selections to be made within a year in each case. I have here today for you and for the members of the committee a paper entitled "Petro-Canada Preferential Lands". It is organized in such a fashion that in the first column we have numbers from 1 to 34. Those numbers represent the 34 exploration agreements covering the lands as selected by Petro-Canada under the subject provision.

The second column gives the serial number of the exploration agreement, that is, the number on the document and in the governmental files. You will notice that these numbers are

[Traduction]

**M. Crosby:** Oui, parce qu'il doit être déduit de la valeur à la tête de puits. Pour le pétrole, la tête de puits désigne le lieu de production, tandis que pour le gaz, c'est l'usine d'extraction. Le pétrole est transporté sous forme de brut à une raffinerie qui est habituellement située près du marché, ce qui fait que les frais du transport sont imputés au produit brut. Dans le cas du gaz, toutefois, on le traite habituellement très près du lieu de production et c'est le produit fini que l'on transporte. La valeur du pétrole est établie à la tête de puits et celle du gaz à l'usine d'extraction. Cette valeur doit donc être moindre que celle du marché, sinon, les frais de transport ne seraient pas inclus.

**Le président:** Ainsi, la redevance de base sur la juste valeur marchande à la tête de puits doit être moindre que la valeur sur le marché?

**M. Crosby:** Oui. C'est pourquoi l'on parle de la juste valeur marchande à la tête de puits. Si j'ai bien compris, je crois qu'il en est question dans l'accord sur l'établissement du prix du pétrole entre le gouvernement fédéral et l'Alberta; le nouveau prix sera utilisé pour établir la juste valeur marchande du pétrole extrait dans les régions frontalières. Je crois que le ministre l'a indiqué.

**M. Gillespie:** Vous parlez des conditions établies dans le texte publié de l'accord sur l'établissement du prix du pétrole et du gaz entre l'Alberta et le gouvernement fédéral?

**M. Crosby:** Oui.

**Le président:** Il nous reste encore assez de temps pour relever les points que vous avez développés dans l'exposé que vous nous avez remis. Nous pouvons, j'en suis sûr, l'étudier dans sa totalité.

**M. Crosby:** J'aimerais aussi que nous l'étudiions, monsieur le président. Je voudrais toutefois remettre au comité un document qui a été rédigé à la suite de ses travaux. Il a été rédigé la semaine dernière, lorsque vous m'avez demandé un résumé ou un tableau des terres du Canada qui ont été acquises en vertu des accords d'exploration par Petro-Canada, conformément à l'article 33 du Règlement sur les terres gazières et pétrolières du Canada, tel que modifié en août 1977.

Vous vous souviendrez que cette disposition du règlement, qui existe aujourd'hui, et qui existera encore jusqu'à l'adoption du Bill C-48, accordait à Petro-Canada le droit d'acquérir jusqu'à 25 p. 100 des terres de réserve de la Couronne, au moment de la modification du règlement en août 1977, et d'acquérir également jusqu'à 25 p. 100 ou plus des terres remises par les exploitants depuis cette époque, si les parcelles de terrain sont très petites, ce choix devant être effectué dans un délai d'un an, dans les deux cas. Pour votre gouverne et celle du Comité, j'ai apporté un document intitulé «Petro-Canada Preferential Lands». Dans la première colonne, on retrouve les numéros de 1 à 34. Ces numéros désignent les 34 accords d'exploration visant les terres choisies par Petro-Canada, en vertu de cet article.

La deuxième colonne indique le numéro de l'accord d'exploration, c'est-à-dire, le numéro du document et le numéro du dossier gouvernemental. Vous remarquerez que les numéros



*[Text]*

a little different for the first 17 exploration agreements from what they are for the remainder. This is because the first 17 are in the far north which, until the Canada Oil and Gas Lands Administration came into being, was administered by the Department of Indian Affairs and Northern Development, and that department followed a different process and procedure from that which was followed by the Department of Energy, Mines and Resources. Therefore, there are different types of serial numbers referring to the exploration agreements.

The third column gives the areal extent, in hectares, of each of the exploration agreements. In order to achieve the acreage figure, one need only multiply by approximately two and a half.

The fourth and final column of this two-page document indicates the term of the exploration agreement, that is, its effective date and its termination date.

In summary, as I mentioned before, there are 34 such exploration agreements. Altogether they total a little over 57 million acres. The exact figure is given in the document.

Attached to these documents as appendices are six small-scale maps. These indicate the locations of the areas covered by the 34 exploration agreements to which we have referred. On the map, the numbers utilized are 1 to 34, so one can correlate as between the illustrative maps and the two pages of written material.

I would be happy to give you this. I apologize for not having another paper ready that I thought would be ready at the same time. The second paper will set out all of the interests now held by Petro-Canada in the Canada lands and indicate the various types of interests. This paper today indicates only one type of interest. I had hoped to give you the other paper today, but at the last minute we had to do some checking in order to ensure that our figures would be as accurate as possible. When it is available, you will see on that document in today's document as one-line references. It will not be indicated in the same detail. You will see as well a considerable number of other acreages, and in some detail. They have to be because that document will include the back-in rights and any rights that Petro-Canada has acquired by way of transactions within the oil and gas business.

**Senator Cook:** Did you say 56 million acres?

**Dr. Crosby:** There are some 57 million acres.

**Senator Cook:** Does that make Petro-Canada the largest holder of acreage?

**Dr. Crosby:** Petro-Canada is the largest single holder of acreage in the frontier regions.

**Senator Flynn:** You said that Petro-Canada had acquired rights in other than Canada lands. Would those be provincial lands?

**Dr. Crosby:** The second list, Mr. Chairman, which I will bring to you at the next session of this committee, contains all of the other interests Petro-Canada has in the frontier regions

*[Traduction]*

des 17 premières ententes d'exploration sont un peu différents des autres. C'est que les 17 premières visent le Nord qui, jusqu'à la création de l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada, était administré par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, et ce ministère utilisait une méthode différente de celle du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Il y a donc deux différents genres de numérotation pour les accords d'exploration.

La troisième colonne indique, en hectares, la superficie sur laquelle porte chacun de ces accords d'exploration. Il suffit de multiplier ce chiffre par environ 2½ pour obtenir la superficie.

La quatrième et dernière colonne de ce document de deux pages expose les conditions de l'accord d'exploration, sa date d'entrée en vigueur et sa date d'échéance.

En résumé, comme je l'ai dit, il existe 34 accords d'exploration de ce genre qui visent, au total, un peu plus de 57 millions d'acres. Le chiffre exact est indiqué dans le document.

Six cartes à petite échelle sont annexées à ces documents. On peut y localiser les surfaces visées par les accords d'exploration dont il a été question. Sur les cartes, on utilise les numéros 1 à 34, pour que les cartes illustrées correspondent aux deux pages de texte.

Je serai heureux de vous remettre ce document. Je regrette de ne pouvoir vous remettre un autre document, qui devait être prêt au même moment. Le deuxième document fait également état de tous les intérêts que détient maintenant Petro-Canada sur les terres du Canada et établit la distinction entre les divers types d'intérêts. Le présent document ne concerne qu'un genre d'intérêt. J'espérais vous remettre aujourd'hui un autre document, mais à la dernière minute, nous avons dû effectuer des vérifications afin que nos chiffres soient aussi précis que possible. Vous verrez toutefois, lorsqu'il sera prêt, qu'il ne fait mention des surfaces qu'une seule fois. Elles ne seront pas détaillées du tout. Vous verrez beaucoup d'autres superficies expliquées en détails. Il le faut parce que ce document indiquera non seulement les droits prévus au Règlement, mais également les droits supplémentaires. Il fera également état de tous les droits que Petro-Canada a acquis par la voie de transactions normales dans le commerce du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous dit 56 millions d'acres?

**M. Crosby:** Il y a quelques 57 millions d'acres.

**Le sénateur Cook:** Petro-Canada devient-il ainsi le titulaire de la plus grande superficie?

**M. Crosby:** Petro-Canada est le plus important titulaire unique de terres dans la région frontalière.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez dit que Petro-Canada avait acquis des droits ailleurs que sur les terres du Canada. S'agirait-il de terres provinciales?

**M. Crosby:** Monsieur le président, la deuxième liste que je vous remettrai à la prochaine séance du Comité, fait état de tous les autres droits que possède Petro-Canada à l'égard des



[Text]

in Canada lands. Those in the document given to you today will all be summarized on that list as well.

**Senator Cook:** In some cases Petro-Canada is a partner with others.

**Dr. Crosby:** It is a partner with others in some cases.

**Senator Roblin:** The witness has just been telling us that Petro-Canada now has a 25-per-cent interest in a very large acreage already. What relationship has this situation to the bill before us, Bill C-48, whereby a right to back-in to 25 per cent is provided? Is it in addition to what Petro-Canada has now, or is it not?

My point is stimulated by the observation of some that there is so-called "double dipping"—if that phrase means anything to members of the committee—whereby Petro-Canada or the government will get more than 25 per cent under these various types of back-ins. I believe this question was raised in connection with the Hibernia field in particular. What is the relationship between Petro-Canada's present position of 25 per cent and what is proposed under this bill? Is it additional cumulative, or not?

**Dr. Crosby:** The 57-million-plus acres that I am referring to is acreage held 100 per cent by Petro-Canada. It is not a 25-per-cent back-in; it is acreage that Petro-Canada holds by itself which it acquired under section 33 of the current Canada Oil and Gas Land Regulations. There is no relationship between this and the back-in. The back-in is something in addition to this and is another form of interest.

Of course, there are those other interests which Petro-Canada has acquired in other ways, such as business transactions and partnerships. That information will be contained in the next paper I will table with you.

**Senator Roblin:** What proportion of the total Canada lands does this present Petro-Canada position represent? Is it a large percentage or not?

**Dr. Crosby:** If one is speaking only about this acreage, the percentage is roughly 20 per cent.

**The Chairman:** That is the 57 million acres.

**Dr. Crosby:** I am using a figure of 310 million acres as the total acreage outstanding at this time. I believe that figure is pretty close. However, it is a figure I am taking out of my head and it is not exactly accurate to the million. However, if we assume that there are presently 310 million acres outstanding in the form of existing rights, the figure of 57 million which we have here is about 20 per cent of that total figure.

**Senator Buckwold:** Does that include the total crown land?

**Dr. Crosby:** I am referring only to acreage that is covered by existing rights that have been issued.

**Senator Buckwold:** Total crown land?

[Traduction]

terres du Canada situées dans les régions frontalières. Ceux dont fait état le document que je vous de renies aujourd'hui seront également résumés dans cette liste.

**Le sénateur Cook:** Dans certains cas, Petro-Canada partage ses droits avec d'autres.

**M. Crosby:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** Le témoin vient juste de nous dire que Petro-Canada possède déjà 25 pour cent des droits sur de très grandes superficies. Quel est le rapport entre cette situation et le bill C-48, qui accorde un droit supplémentaire sur 25 pour cent des terres? Est-ce en plus de ce que Petro-Canada possède déjà?

Je voudrais rappeler l'observation de certains, selon laquelle il y aurait ce qu'on appelle des «parts supplémentaires»—si cette expression signifie quelque chose aux membres du Comité—selon laquelle Petro-Canada ou le gouvernement obtiendrait plus de 25 pour cent des parts, en vertu de ces divers types de droits supplémentaires. Je crois qu'on en a parlé, en rapport avec le champ Hibernia. Quel est le rapport entre la part actuelle de 25 pour cent de Petro-Canada et ce que propose le projet de loi? Est-ce une part additionnelle ou cumulative?

**M. Crosby:** Petro Canada est propriétaire à 100 p. 100 de la superficie de quelques 57 millions d'acres dont j'ai parlé. Ce ne sont pas des droits supplémentaires de 25 p. 100; ce sont des terres que Petro-Canada a acquises en vertu de l'article 33 du Règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada. Il n'y a aucun rapport entre ces droits et les droits supplémentaires. Il s'agit de droits qui s'ajoutent à ceux-ci, et qui constituent une autre forme d'intérêt.

Il y a évidemment tous les autres droits que Petro-Canada a acquis par d'autres moyens, tels que les transactions commerciales et les associations. Ces renseignements feront partie du prochain document que je vous remettrai.

**Le sénateur Roblin:** Quelle proportion de la totalité des terres du Canada Petro-Canada possède-t-elle? Une proportion élevée?

**M. Crosby:** Si on ne parle que de cette superficie, elle en possède environ 20 p. 100.

**Le président:** Soit les 57 millions d'acres.

**M. Crosby:** J'évalue actuellement cette superficie à 310 millions d'acres. Je crois que ce chiffre est assez juste. Mais c'est mon calcul, et il ne correspond pas exactement au chiffre réel. Si toutefois nous supposons que les droits actuels touchent 310 millions d'acres, le chiffre de 57 millions dont il est question représente environ 20 p. 100 de ce chiffre total.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que cela comprend l'ensemble des terres de la Couronne?

**M. Crosby:** Je ne parle que de la superficie visée par les droits actuels.

**Le sénateur Buckwold:** L'ensemble des terres de la Couronne?

[Text]

**Dr. Crosby:** The total crown acreage is something in the neighbourhood of 4 million square miles if you add it all together. We were referring to the acreage actually held under one form of right or another such as leases, permits or exploration agreements as of this moment. I would estimate that figure to be about 310 million acres. Of this form of exploration agreement, Petro-Canada holds 100 per cent of 57 million acres. If we use those two figures, it comes out to a little over 18 per cent that they hold in this format.

So, this figure of some 57 million acres represents a little over 18 per cent of all of the acreage that is presently outstanding under one form of right or another.

**Senator Roblin:** The bill provides that some crown corporation may get 25 per cent of the balance, that is of the 82 per cent that is not in Petro-Canada's hands now.

**Dr. Crosby:** I have not included in this figure the other interests Petro-Canada holds. The document I shall table at the next meeting will give you the net acreage based on those interests. It will also give you the gross acreages.

With respect to the 25 per cent crown share, whether or not that would be exercised by Petro-Canada would be a matter of ministerial discretion. It might be some other crown corporation.

**Senator Flynn:** That would represent 63 million acres of the 310 million acres. If one subtracted 57 million acres from 310 million acres, that would leave 253 million acres. Multiplying that by 25 per cent would give you 63 million acres.

**Dr. Crosby:** Net acres, that is correct. The crown share would be in the form of a non-divided interest in the gross acreage. In the concept of net acreage, it could be stated in the fashion it has been, Mr. Chairman. That is, assuming all the crown share is retained by the Crown and not made available to the private sector by public tender.

**Senator Balfour:** With respect to the 57 million acres that Petro-Canada holds, is Petro-Canada under the same obligations vis-à-vis exploration and development that the private sector is?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the terms and conditions of these exploration agreements have been negotiated in much the same manner as if we had been dealing with any other operator. You will notice that there are six agreements for which negotiations have not yet been completed. Some of the concluded agreements, you will see, have been issued for four years and some for three years. This is the general trend under which we issue exploration agreement to all parties. The tenure could be up to eight years under the bill. In fact, under the current regulations an exploration agreement could be issued for 10 years, but none has been issued for that length of time.

**Senator Balfour:** My question is whether Petro-Canada enjoys a contractual advantage with respect to these lands that is not enjoyed by the private sector?

[Traduction]

**M. Crosby:** La Couronne possède en tout quelque 4½ de milles carrés. Il ne s'agit que de la superficie actuellement visée par l'une ou l'autre des formes de droits, tels que les baux, les permis ou les accords d'exploration. Selon mon évaluation, il y aurait environ 310 millions d'acres. En vertu de cette forme d'accord d'exploration, Petro-Canada détient 100 p. 100 de 57 millions d'acres. Si nous utilisons ces deux chiffres, nous obtenons un peu plus de 18 p. 100.

Le chiffre que je vous ai donné ce matin correspond donc à un peu plus de 18 p. 100 de toute la superficie qui est actuellement visée par les droits, quelle qu'en soit la forme.

**Le sénateur Roblin:** Le projet de loi stipule que certaines sociétés de la Couronne peuvent acquérir 25 p. 100 du reste, des 82 p. 100 que Petro-Canada ne possède pas déjà.

**M. Crosby:** Je n'ai pas inclus dans ce chiffre les autres droits que possède Petro-Canada. Dans le document que je vous remettrai à la prochaine séance la superficie nette sera calculée à partir de ces intérêts. On y indiquera également les intérêts bruts.

Pour ce qui est de la part de la Couronne, 25 p. 100, l'exercice de ce droit par Petro-Canada serait laissé à la discrétion ministérielle. Il pourrait s'agir d'une autre société de la Couronne.

**Le sénateur Flynn:** Cela représenterait 63 des 310 millions d'acres. Si l'on soustrait 57 310, il reste 253 millions d'acres. Et si l'on multiplie ce chiffre par 25 p. 100, on obtient 63 millions d'acres.

**M. Crosby:** En acres nets, c'est exact. La part de la Couronne serait sous forme d'intérêt non divisé de la superficie brute. Pour ce qui est de la superficie nette, on pourrait l'indiquer de la même façon qu'auparavant, monsieur le président. C'est-à-dire en supposant que la totalité des parts de la Couronne soient détenues par la Couronne et ne sont pas offertes au secteur privé par la voie de soumissions.

**Le sénateur Balfour:** Petro-Canada est-elle tenue de se plier aux mêmes obligations que le secteur privé, pour l'exploration et le développement des 57 millions d'acres qu'elle possède?

**M. Crosby:** Monsieur le président, ces conditions seront négociées sensiblement de la même manière que s'il s'était agi d'un autre détenteur de droits. Certains de ces accords, comme vous le constaterez, ont été accordés pour quatre ans, et d'autres pour trois ans. C'est la période habituelle pour laquelle nous émettons des accords d'exploration. Parfois, ces derniers peuvent aller jusqu'à huit ans, comme le stipule le bill. En fait, aux termes du règlement actuel, un accord d'exploration peut être émis pour dix ans, mais cela n'a jamais été fait dans la pratique.

**Le sénateur Balfour:** J'aimerais savoir si Petro-Canada jouit d'un avantage contractuel concernant ces terres, dont ne jouit pas le secteur privé?



[Text]

**Dr. Crosby:** No. In fact, there is a restriction on this land in the sense that, in order for Petro-Canada to effect a transfer or assignment of any of these interests, it must first get the express approval of the minister to do so.

**Senator Cook:** Would Petro-Canada have the money and manpower to explore for oil and gas on these 53 million acres, or would it not have to have a partnership or joint venture with others?

**Dr. Crosby:** With respect to an agreement of any sort—such as the one that has been mentioned, Mr. Chairman, a farm-out agreement, or what have you, that might result in a transfer or assignment of interest regarding this 57-plus million acres—the approval of the minister would have to be obtained before such an agreement could be entered into by Petro-Canada.

**Senator Roblin:** Would I be right, Mr. Chairman, that if one added 18 per cent of the 100 per cent interest that PetroCan is holding at the present, and the provisions found in Bill C-48, that the potential crown holdings would be about 38 per cent?

**Senator Flynn:** Yes, it would be 120-odd per cent.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, if we were speaking in terms of net acreage and visualizing the crown share in that sense, then the former figure seems about right.

**Senator Flynn:** Let us forget about Petro-Canada at this time. The 25 per cent undivided interest of the Crown, how does that come into play? Let us say that you issue an exploration permit to a company. Is this 25 per cent undivided interest included in that permit? That goes to the Crown but does not go directly to Petro-Canada at the beginning.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the document as issued, would be for a 75 per cent interest, reserving 25 per cent for the Crown.

**Senator Flynn:** Without having to spell that out. The law would say that. The permit would not have to mention it.

**Dr. Crosby:** Yes, sir, because it is Her Majesty who holds the land in the first place.

**Senator Flynn:** And Her Majesty can transfer that 25 per cent undivided interest to Petro-Canada after that.

**Dr. Crosby:** That is correct. With respect to existing rights, we do not intend to recall every document immediately upon proclamation of the act. That would be a tremendous undertaking. During the course of re-negotiating the existing rights into the new regime, we will issue the new rights as new documents; and the 25 per cent will then be reserved. So, that will be done in the normal process of transition:

**Senator Buckwold:** I have a question about the kind of deal Petro-Canada has in negotiating agreements for the 57 million acres. Is the annual rental fee, the acreage fee or hectare fee, the same as it is for any other company?

[Traduction]

**M. Crosby:** Non. En fait il y a même une restriction concernant ces terres du fait que, pour que Petro-Canada puisse transférer l'un de ses droits, elle doit au préalable, obtenir l'approbation expresse du ministre.

**Le sénateur Cook:** Petro-Canada aurait-elle les moyens et le personnel voulus pour faire de la prospection pétrolière et gazière sur une superficie de 53 millions d'acres ou devra-t-elle s'associer à une autre entreprise?

**M. Crosby:** Pour toute signature d'accord, comme celui que vous avez mentionné, un accord d'affermage ou autre, pouvant entraîner le transfert de droits concernant ces 57 millions d'acres, Petro-Canada devra obtenir l'approbation du ministre avant de pouvoir signer cet accord.

**Le sénateur Roblin:** Ai-je raison de penser, monsieur le président, que si l'on ajoutait 18 p. 100 des 100 p. 100 de droits que détient actuellement Petro-Canada, et les dispositions du bill C-48, les avoirs en puissance de la Couronne s'élèveraient à environ 38 p. 100?

**Le sénateur Flynn:** Oui, cela constituerait 120 p. 100, environ.

**M. Crosby:** Monsieur le président, si nous parlions de superficie nette et considérons la part de la Couronne sur ce plan, dans ce cas ce chiffre semble correct.

**Le sénateur Flynn:** Laissons Petro-Canada de côté pour le moment. Quant aux 25 p. 100 de droits indivis de la Couronne, de quelle manière entrent-ils en jeu? Supposons que vous émettiez un permis d'exploration à une société. Ces 25 p. 100 de droits indivis sont-ils inclus dans ce permis? Ils vont à la Couronne mais non directement à Petro-Canada au commencement.

**M. Crosby:** Monsieur le président, le document portera sur des droits de 75 p. 100, réservant 25 p. 100 pour la Couronne.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que dira la loi sans avoir à l'énoncer. Le permis n'aura pas besoin de le mentionner non plus.

**M. Crosby:** C'est exact, car c'est Sa Majesté qui détient les terres en question en premier lieu.

**Le sénateur Flynn:** Et Sa Majesté peut transférer les droits indivis de 25 p. 100 après cela à Petro Canada?

**M. Crosby:** Oui monsieur. Pour ce qui est des droits existants, nous n'avons pas l'intention de rappeler tous les documents dès la promulgation de la loi. Cela serait un trop gros travail. Au cours de la renégociation des droits existants dans le cadre du nouveau régime, nous émettrons un nouveau droit et un nouveau document, et les 25 p. 100 seront alors réservés. Donc, ce sera fait selon le processus normal de transition.

**Le sénateur Buckwold:** J'ai une question à poser sur les transactions qu'effectuent Petro-Canada lorsqu'elle négocie des accords pour les 57 millions d'acres. Veux-t-elle la même redevance annuelle, ou le même droit que ce soit par superficie ou par hectare que les autres sociétés d'exploitation?



[Text]

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, there is no rental fee as such. These exploration agreements, as we have issued them, that is the Department of Energy, Mines and Resources, were issued in much the same manner as is envisaged under Bill C-48—that is, the term is subdivided into time slices, if you wish, and with each of these, time slices, there is an associated work commitment that must be carried out. Petro-Canada, as every other operator, has to put down a deposit to the extent stipulated in the document as a guarantee of carrying out that work commitment. That deposit, in the case of Petro-Canada, as is the case with any other operator, is subject to forfeit if the work commitment is not met.

**Senator Buckwold:** It is the same for Petro-Canada as it is for anybody else?

**Dr. Crosby:** Yes, sir.

**Senator Cook:** You told us earlier that you would deal with Petro-Canada at arm's length, as you would do with any other company?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman.

**Senator Molson:** A great objection to the back-in was voiced publicly by the oil industry. The same objection does not apply to the new leases, does it?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I am not exactly sure what is meant by the use of the word "objection". I suppose there have been reactions against all of these preferential rights of Petro-Canada, but I would expect that the highest reaction, if you want to phrase it in that fashion, has been with respect to the back-in as it now exists in the regulations. Of course, that same type of reaction has carried over as regard the crown share under Bill C-48.

**Senator Molson:** The objection does not seem to be as strong with regard to the future as it is to the current or past, is that right?

**Dr. Crosby:** I think that is correct, Mr. Chairman, because in the future people will know exactly what the situation is. It is spelled out, and when they negotiate their contracts, they will have full knowledge of what the contract contains. In fact, the contract is an agreement between two parties and is signed voluntarily by the two parties.

**Mr. Gillespie:** I understand the general tenor of complaint in this area is that it does amount to confiscation of vested rights.

**The Chairman:** Do you have any comment on that?

**Dr. Crosby:** I gathered that was a statement rather than a question.

**The Chairman:** I did not think it was a statement. I thought what our expert said was that statements have been made that this method is confiscation. He was not putting it forward by way of his conclusion. All he was saying was such views have been stated by some of the public. All we are looking for now is any comment, having regard to your position, you may wish to make?

[Traduction]

**M. Crosby:** Monsieur le président, ces redevances n'existent pas. Les accords d'exploration qu'a émis le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, l'ont été de la même manière que ceux prévus dans le bill C-48. La durée est subdivisée en «tranches temporelles» si vous voulez et chacune d'elle constitue un engagement de travail associé qui doit être exécuté. Petro-Canada doit, au même titre que les autres sociétés d'exploitation, faire un dépôt selon le chiffre mentionné dans le document, et ce à titre de garantie de l'exécution du travail à accomplir. Ce dépôt, dans le cas de Petro-Canada comme dans celui des autres sociétés d'exploitation, pourrait faire l'objet d'une perte si les engagements ne sont pas respectés.

**Le sénateur Buckwold:** Donc Petro-Canada se trouve dans la même situation que les autres?

**M. Crosby:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Vous nous avez dit un peu plus tôt que vous traiteriez librement avec Petro-Canada, tout comme avec les autres sociétés?

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président.

**Le sénateur Molson:** L'industrie pétrolière s'est publiquement opposé à l'exercice du droit d'option. Cette objection ne s'applique pas aux nouvelles concessions, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Monsieur le président, je ne sais pas très bien ce qu'on veut dire par «opposition». J'imagine qu'il y a eu des réactions contre les droits préférentiels de Petro-Canada, mais je crois que les plus fortes réactions, si vous voulez formuler les choses ainsi, concernent le droit d'option prévu dans le règlement actuel. Bien entendu, l'intention d'avoir une part de la Couronne aux termes du bill C-48 a également suscité de telles réactions.

**Le sénateur Molson:** Pourtant, cette opposition ne semble pas aussi forte concernant l'avenir que la situation actuelle ou passée, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** En effet, car à l'avenir les intéressés sauront dans quoi ils se lancent. Les conditions sont clairement exposées, et lorsqu'ils négocieront leur contrat, ils sauront exactement à quoi s'en tenir. En fait, le contrat est un accord entre deux parties, et il est signé volontairement par celles-ci.

**M. Gillespie:** Je crois comprendre que ce qui fait l'objet d'une plainte générale, c'est la confiscation des droits dévolus.

**Le président:** Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

**M. Crosby:** Je croyais que c'était une déclaration.

**Le président:** Je ne suis pas de cet avis. D'après notre expert, des gens ont déclaré que cette méthode équivalait à une confiscation. Il n'a pas dit cela en guise de conclusion. Mais il a dit que c'était l'opinion de certains intéressés. Tout ce que nous voulons maintenant c'est à savoir si vous avez des commentaires à faire à ce sujet?

[Text]

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I think I can confirm that a number of parties have made that statement.

**The Chairman:** Well, that does not move us very far along.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, do we know the extent of the acreage involved under the existing agreements which will suffer the 25 per cent loss to the Crown?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, all of the acreage will be subject to the 25 per cent crown share. The amount that is out standing right now, Mr. Chairman, is approximately 300 million acres.

**Senator Molson:** Fine. That is the figure we had before.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I would like to get one figure clarified. The witness is talking about some 310 million acres under agreement. Is there a difference between the amount under agreement and the total acreage of Canada lands? If so, what is it?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman, there is a considerable difference. I would estimate the total area in the frontier regions of Canada to be about 4 million square miles. That would be about one and a half million square miles on land in the territories, and about two and a half million square miles in the offshore, including Hudson Bay. I am including the area of the offshore out to the limits as defined in Article 76 of the current draft convention on the Law of the Sea, which means that you go to the limits of the continental margin or 200 miles, whichever is greater.

**Senator Flynn:** If you go further than the North Pole you are going to meet Russia.

**Senator Stollery:** The figures that were given us were that there were 310 million acres which exist on permits. There are 34 renewed agreements which have been distributed to us, 25 per cent of them are from crown open land, and, presumably, that is not then the 310 million acres. There is 25 per cent from surrendered lands which are, presumably, included in the 310 million acres.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the acreage that is included in the 57 million plus acres in this tabulation as comprising the 34 exploration agreements that have been issued to Petro-Canada, under the provisions of section 33 of the current regulations, includes both the selection that was made of the available crown acreage open at the time of the amendment of the regulations in August of 1977, plus any subsequent crown acreage selected out of acreage surrendered by other operators. In some cases, the latter type of acreage has been rolled into the former because it would make for a more viable exploration unit. Therefore, many of these exploration agreements actually include acreage picked up in both ways.

**Senator Stollery:** In fact, the 57 million acres that the 34 agreements involve are really a percentage of the 310 million acres? They are, in fact, comprised of two kinds of lands, one kind presumably part of the 310 million acres, and the other

[Traduction]

**Le sénateur Crosby:** Monsieur le président, je peux vous assurer qu'un certain nombre de parties ont fait cette déclaration.

**Le président:** Qu'est-ce que cela nous donne.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, connaissons-nous les superficies en cause dans les accords actuels qui subiront la perte des 25 p. 100 allant à la Couronne?

**M. Crosby:** Monsieur le président, toutes ces superficies seront assujetties à la part de la Couronne de 25 p. 100. Or pour le moment, elles s'élèvent à environ 300 millions d'acres.

**Le sénateur Molson:** C'est très bien. C'est le chiffre que nous avions avant.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, il y a un chiffre que je voudrais clarifier. Le témoin dit que 310 millions d'acres font actuellement l'objet d'accords. Y a-t-il une différence entre les terres qui font l'objet d'accords et la superficie totale des terres du Canada? Dans l'affirmative, quelle est-elle?

**M. Crosby:** Oui, Monsieur le président, il y a une différence considérable. J'estimerai la superficie totale des régions frontalières du Canada à environ 4 millions de milles carrés. Cela représente à peu près un million et demi de milles carrés des terres sur les territoires et environ deux millions et demi au large des côtes, y compris la Baie d'Hudson. J'inclus la région hauturière jusqu'aux limites définies dans l'article 76 de la convention provisoire du droit de la mer. Autrement dit, vous allez jusqu'à la limite des 200 milles.

**Le sénateur Flynn:** Si vous dépassez le Pôle Nord, vous allez vous retrouver en face de la Russie!

**Le sénateur Stollery:** D'après les chiffres qu'on nous a donnés, 310 millions d'acres faisaient l'objet de permis; 34 accords renouvelés nous ont été distribués, dont 25 p. 100 proviennent de terres disponibles de la Couronne, qui ne constituent pas, dans ce cas, les 310 millions d'acres, et 25 p. 100, de terres abandonnées qui sont, sans aucun doute, incluses dans les 310 millions d'acres.

**M. Crosby:** Monsieur le président, la superficie incluse dans les 57 millions d'acres supplémentaires figurant dans ce tableau et qui comporte les 34 accords d'exploration données à Petro-Canada aux termes de l'article 33 du règlement actuel, comporte à la fois les choix effectués parmi les terres disponibles de la Couronne au moment de la modification du règlement en août 1977 et toute superficie rattachée ultérieurement à la Couronne et sélectionnée parmi les terres abandonnées par d'autres sociétés d'exploitation. Dans certains cas, cette superficie a été intégrée la première lorsque cela rendait une unité d'exploration plus viable. Par conséquent, nombre de ces accords d'exploration incluent en fait des superficies sélectionnées des deux manières.

**Le sénateur Stollery:** En fait, les 57 millions d'acres que couvrent les 34 accords sont un pourcentage des 310 millions d'acres? Ils se composent en fait de deux catégories de terres, dont l'une fait probablement partie des 310 millions d'acres et



[Text]

kind part of the 4 million square miles that are crown open land and for which they selected during the year, prime land for oil and gas exploration. Is that correct?

**Dr. Crosby:** The figure of 310 million that I mentioned may be out slightly. It is meant to include this 57 million acres.

**Senator Stollery:** Therefore, the 310 million acres is not totally land that was held by leases prior to 1977 because part of the 310 million acres includes the 25 per cent of crown open land that Petro-Canada selected in the year following the 1977 arrangements to give Petro-Canada an opportunity to pick up crown open land. Is that correct?

**Dr. Crosby:** I believe that is correct, Mr. Chairman.

**Senator Stollery:** Therefore, could you tell me what percentage of the 310 million acres, prior to 1977, was crown open land prior to its selection by Petro-Canada in taking up its option of 25 per cent of available crown open land? It does occur to me that 25 per cent of 4 million square miles would be a lot more than the number of acres that would be involved in the 310 million acres. Do I make myself clear?

**Dr. Crosby:** There are a number of points involved here. The first being that much of the Canada lands nobody would ever want to take up for the purpose of oil and gas exploration since it would involve what are commonly termed to be "basement" rocks, in the vernacular of the oil and gas business, and would have no hope at all of ever producing oil or gas.

**Senator Buckwold:** That is the kind I buy.

**Dr. Crosby:** Sometimes called "moose pasture."

The 310 million acres that I referred to covers the bulk of the areas that would be considered prospective with today's technology and taking into account the geologic promise of the frontier regions. Therefore, there is not a great deal in addition to that that would be considered prospective with today's technology. That is why, of course, there is a desire to see some of that acreage relinquished upon the transition to the new regime so that other parties, who have not had the opportunity to become active in the frontier regions, would have an opportunity to acquire such acreage. Some of those companies have been referred to, I believe, during today's session. That has been the case, to some extent, off the east coast, where acreage has been surrendered and we have made it available; and some parties, who have not been players in the game as yet, are now there.

**Senator Stollery:** I understand that; but I wanted to have clarified the fact that we have been talking about 310 million acres. That is the number we have been using. In the definition that was given us that concerns the 34 agreements that were made by Petro-Canada, some percentage of those 34 agreements involved 25 per cent of what in 1977 must have been open crown land. Is that so, because that is part of the definition under which Petro-Canada exercised its option—or

[Traduction]

l'autre des 4 millions de milles carrés qui constituent des terres disponibles de la Couronne et pour lesquelles ils ont sélectionné au cours de l'année des terres principales de prospection pétrolière et gazière, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Je peux me tromper quelque peu quant au chiffre de 310 millions, mais il est censé inclure les 57 millions d'acres.

**Le sénateur Stollery:** Par conséquent, les 310 millions d'acres ne constituent pas uniquement des terres détenues par des concessions avant 1977 étant donné qu'une partie inclut les 25 p. 100 des terres disponibles de la Couronne qu'a choisies Petro-Canada l'année qui suivit les dispositions prises en 1977 pour donner l'occasion à cette dernière de sélectionner des terres disponibles de la Couronne, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Je crois que c'est exact, monsieur le président.

**Le sénateur Stollery:** Par conséquent, pourriez-vous me dire quel pourcentage des 310 millions d'acres était, avant 1977, terres disponibles de la Couronne avant d'être choisies par Petro-Canada, lorsque celle-là a exercé son droit d'option de 25 p. 100 des terres ouvertes de la Couronne disponibles? Il me semble que 25 p. 100 des 4 millions de milles carrés, ce serait bien plus que le nombre d'acres compris dans les 310 millions d'acres. Suis-je assez clair?

**M. Crosby:** Il y a divers points à mentionner. Tout d'abord, personne ne choisirait jamais, pour l'exploration pétrolière et gazière, une grosse partie des terres du Canada, étant donné que ce sont, d'après le jargon de ce secteur, des roches «de base» et qu'il n'y a aucun espoir d'en tirer du gaz ou du pétrole un jour.

**Le sénateur Buckwold:** C'est le genre de terre que j'achète.

**M. Crosby:** On les appelle parfois «pâturage à bison».

Les 310 millions d'acres dont je parlais couvrent l'ensemble des secteurs considérés prometteurs que ce soit par la technologie d'aujourd'hui ou par les espoirs d'exploration qu'offrent les régions frontalières. Du point de vue de la technologie d'aujourd'hui, il n'y a pas beaucoup d'autres terres qui seraient considérées prometteuses. C'est la raison pour laquelle, il est souhaitable que lors de la transition du nouveau régime, certaines de ces terres soient abandonnées de sorte que d'autres sociétés qui n'ont pas eu jusqu'à maintenant l'occasion de se montrer actives dans les régions frontalières puissent les acquérir. On a d'ailleurs parlé de certaines de ces sociétés au cours de notre discussion d'aujourd'hui. C'est ce qui c'est d'ailleurs produit, dans une certaine mesure, sur la côte est où des terres ont été cédées, et nous les avons rendues disponibles. Certaines sociétés qui n'avaient pas encore participé s'y sont maintenant installées.

**Le sénateur Stollery:** Je comprends, mais je voulais que l'on me dise pourquoi nous avons parlé de 310 millions d'acres. C'est le chiffre que nous avons utilisé. Dans la définition que l'on nous a donnée, cela concerne les 34 accords signés par Petro-Canada, dont un certain pourcentage concerne les 25 p. 100 des terres ouvertes de la Couronne. Est-ce bien le cas, car cela fait partie de la définition en vertu de laquelle Petro-



[Text]

is it? That is what you said. I wanted to clarify that in my own mind.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I have not broken down how much of that acreage was acquired under clause 33, subclause (a), or subclause (b). There are two different subclauses in that clause, one dealing with each of the circumstances that have been described by the honourable senator. I have not broken it out; it would be quite a job to do so. If we were to do so, we would find that of the approximately 57 million acres, the great bulk represents Canada lands open at the time of the amendment of the regulations, and only a fraction of it represents the 25 per cent of any blocks surrendered since that time. The bulk of it would be in the first category.

**The Chairman:** Shall we move along?

**Dr. Crosby:** Shall we skip item 4, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes. A very important item is item 6.

**Dr. Crosby:** Item 6 is related to one of the main thrusts of the National Energy Program—the one dealing with Canadianization. We have in mind here that oil and gas produced will be produced with the Canadian ownership being at least 50 per cent. So long as it is in the ground, all of the oil and gas in the frontier regions is 100 per cent owned by Her Majesty; and until it is actually gained and brought to the surface, it remains that way. When it has been produced, we want to be sure that the COR, the Canadian ownership rate, of the applicant for the production contract, the Production licence, is at least 50 per cent. If it is not, it does not mean that a production licence would not be issued—it would be but the difference between the required 50 per cent COR level and the applicant's COR level would be reserved to the Crown to ensure that the COR level was 50 per cent.

**The Chairman:** In other words, that difference would really be taken from existing holders of rights.

**Dr. Crosby:** The difference would be reserved into the Crown.

**The Chairman:** Let us put it this way: the rights heretofore existing in connection with that portion would, subsequent to the enactment of Bill C-48, cease to be a right enjoyed by the former holder and become a right that is enjoyed by the Crown.

**Dr. Crosby:** The holder of a production rights licence has the right to produce oil and gas. That is the right that is given to the holder of a current oil and gas lease as well. We were speaking of the ownership of the oil and gas once it reaches the surface. The ownership in the sub-surface reservoir is 100 per cent unto Her Majesty. The holding of a production licence does not—I do not believe it does—give the holder of that licence any ownership over the oil and gas in the ground until it has been produced. I am speaking in a legal sense.

**The Chairman:** What is the 50 per cent ownership right? Would you have to achieve a 50 per cent interest in what?

**Dr. Crosby:** I should refer you to clause 19(1) at the bottom of page 10—it continues over onto page 11—and to clause 21

[Traduction]

Canada a exercé son droit d'option? C'est ce que vous avez dit. Je voulais être absolument sûr.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je n'ai pas ventilé la superficie qui a été acquise aux termes des alinéas 33 a) ou b). Cet article comprend deux alinéas différents, dont l'un donne chacune des circonstances décrites par l'honorable sénateur. Je n'ai pas fait de ventilation, mais si je devais le faire j'aurais du pain sur la planche. En effet, nous constaterions que sur les 57 millions d'acres environ, l'ensemble concernait les terres du Canada ouverte au moment de la modification du règlement et que seule une partie représente 25 p. 100 de toute terre abondonnée depuis ce moment là. L'ensemble de ces terres tombe dans la première catégorie.

**Le président:** Pouvons-nous poursuivre?

**M. Crosby:** Pouvons-nous sauter le point 4, monsieur le président?

**Le président:** Oui. Le point 6 est très important.

**M. Crosby:** Il se rapporte à l'une des principales orientations du Programme énergétique national, celle qui traite de la canadienisation. Nous prévoyons que le pétrole et le gaz seront produits moyennant un taux de participation canadienne d'au moins 50 p. 100. Tant que le pétrole et le gaz sont sous terre, ils appartiennent à 100 p. 100 à Sa Majesté. Lorsqu'ils sont produits, nous voulons nous assurer que le taux de participation canadienne personne qui fait présente une demande de production, le permis de production, soit d'au moins 50 p. 100. Dans la négative, cela ne veut pas dire qu'une licence de production ne serait pas accordée—mais la différence entre un taux de participation de 70 p. 100 et le taux réel sera mise de côté pour la Couronne pour garantir un taux de 50 p. cent.

**Le président:** Autrement dit, on puisera cette différence parmi les titulaires de droits actuels.

**M. Crosby:** La différence sera versée à la Couronne. Il y a différentes manières de décrire le processus.

**Le président:** On peut présenter la chose de cette manière: À la suite de l'adoption du bill C-48, les droits dont jouissait l'ancien titulaire seront transférés à la Couronne.

**M. Crosby:** Le détenteur d'une licence de production a le droit de produire du pétrole et du gaz. C'est le même droit qui est accordé au titulaire actuel d'une concession pétrolière et gazière. Nous parlions du taux de participation canadienne lorsque le pétrole et le gaz atteint la surface. Par contre, lorsqu'il s'agit du réservoir souterrain, ce taux appartient à 100 p. 100 à Sa Majesté. Le fait d'avoir une licence de production ne donne de droit de participation au détenteur concernant le pétrole et le gaz qu'une fois produits. Je parle du point de vue juridique.

**Le président:** Quel est ce droit de participation de 50 p. 100? Il faut avoir des droits à 50 p. 100 dans quoi?

**M. Crosby:** Je vous renvoie au paragraphe 19(1) de la page 7 et 8 du bill et également à l'article 21 de la page 8. Une

[Text]

on page 12. A production licence could be issued to a Canadian citizen or citizens, or a permanent resident within the meaning of the Immigration Act, 1976, or to a corporation if the corporation is incorporated in Canada and has a Canadian ownership rate of not less than 50 per cent—or a mixture of such parties, if their Canadian ownership rate as calculated is not less than 50 per cent. I refer to clause 21 to indicate how one would arrive at such a composite Canadian ownership rate. One would do it by taking the percentage interest of each party, multiplying it by his COR, and then, adding all those products together; and that would be the composite COR that would be utilized.

**The Chairman:** Dr. Crosby, my question was aimed at trying to get clearly who is it that loses the difference between the sum total of the Canadian interest, if it is less than 50 per cent. I know the Crown gets it, but who is it that loses it, in order that the Crown might get it?

**Dr. Crosby:** It may well be that no one will lose any of these interests—let me put it that way, Mr. Chairman. It seems difficult to believe that anyone is going to apply for a production licence who does not already have a COR of 50 per cent. It seems almost inconceivable that anyone who holds an exploration agreement and applies for a production licence covering a portion of that exploration agreement, will do so before he has made arrangements to have a COR level of at least 50 per cent. Otherwise it would mean that he would derive no benefit from whatever interest the Crown might reserve—when he could, of course, otherwise acquire some benefit by having made an arrangement with other parties.

**The Chairman:** I suppose the conclusion would be that if you say no one loses, it is not because of anything in the bill itself but because of action taken by the former owner or holder to achieve a qualification that brings him up to 50 per cent.

**Dr. Crosby:** That is what is anticipated, Mr. Chairman. Having this sort of provision probably means it will never be used, or have to be used.

**Senator Cook:** If a foreign owned company does apply for a production licence, does that mean that 25 per cent of the interest goes to PetroCan, 25 per cent goes to the Crown, and the foreign owned company gets a production licence retaining only 50 per cent of the benefit?

**Dr. Crosby:** The crown share is considered in the calculation of the COR; so if there is a crown share in all Canada lands of 25 per cent, we are talking about any make-up, if such make-up were necessary, of up to 25 per cent.

**Mr. Gillespie:** Can I follow through with an example, to illustrate, I think, the chairman's question? If you have a crown share of 25 per cent, Canadian interests owning 10 per cent, and the balance foreign owned, there is a shortfall of 15 per cent. Assuming that subclause 23(1) is brought into play, with the result that the Crown does pick up the balance of 50

[Traduction]

licence de production peut être octroyée soit à un citoyen ou des citoyens canadiens ou à un résident permanent au sens de la loi sur l'immigration de 1976, soit à une société constituée au Canada et dont le taux de participation canadienne est d'au moins 50 p. 100, soit encore à une combinaison de ces deux possibilités si le taux de participation canadienne se chiffre au moins à 50 p. 100. Je me réfère maintenant à l'article 21 pour vous indiquer la manière dont on aboutit au taux moyen de participation canadienne. Vous prenez les droits, en pourcentage, de chaque partie, vous multipliez ce chiffre par le taux de participation canadienne et ensuite vous additionnez ces éléments. Cela donne le taux composite qui sera utilisé.

**Le président:** Monsieur Crosby, je voulais savoir qui perd la différence entre la somme totale des droits, si le taux est moins de 50 p. 100. Je sais que c'est la Couronne qui le reçoit, mais qui le perd au profit de la Couronne?

**M. Crosby:** Il se pourrait fort bien que personne ne perde aucun de ces intérêts, si l'on peut dire, monsieur le président. Il semble difficile de croire que quelqu'un demandera une licence de production sans avoir déjà un taux de participation canadienne de 50 p. 100. Il me semble presque inconcevable que quelqu'un qui détient un accord d'exploration et demande une licence de production pour un secteur régi par cet accord d'exploration, le fasse sans avoir pris des dispositions pour atteindre un niveau de participation canadienne d'au moins de 50 p. 100. Autrement, cela signifierait qu'il ne retirerait aucun profit d'un quelconque intérêt que la Couronne pourrait réserver—il pourrait, bien sûr, acquérir un certain profit en concluant un accord avec des tiers.

**Le président:** Je présume, en conclusion, que selon vous, si personne n'est perdant, ce n'est pas à cause du projet de loi lui-même, mais parce que l'ancien propriétaire ou titulaire s'est arrangé pour atteindre un niveau de 50 p. 100.

**M. Crosby:** C'est ce qui est prévu, monsieur le président. Du fait que ce genre de disposition figure au projet de loi, elle ne sera probablement jamais utilisée ou elle n'aura jamais à l'être.

**Le sénateur Cook:** Si une société d'appartenance étrangère demande une licence de production, cela signifie-t-il que 25 p. 100 de l'intérêt va à Petrocan, 25 p. 100 à la Couronne et que la société d'appartenance étrangère obtient une licence de production qui lui permet de ne conserver que 50 p. 100 des profits.

**M. Crosby:** On tient compte de la part de la couronne dans le calcul du taux de participation canadienne; par conséquent, si la part de la Couronne dans toutes les terres du Canada est de 25 p. 100 tout au plus.

**M. Gillespie:** Permettez moi de vous proposer un exemple pour illustrer, je pense, la question du président? Si la part de la Couronne est de 25 p. 100, les intérêts canadiens de 10 p. 100 et que le reste appartienne à des étrangers, il reste 15 p. 100. Si l'on se réfère au paragraphe 23(1), et que la Couronne perçoive le 50 p. 100 restants, on peut se demander de qui on perçoit les 15 p. 100?



[Text]

per cent, the question is, from whom does that 15 per cent get taken?

**Dr. Crosby:** As far as procedure is concerned, each of the interest-holders would have his interest reduced proportionately.

**Mr. Gillespie:** Including the Canadian interest-holders?

**Dr. Crosby:** All interest-holders, without discrimination, would be reduced in proportion of their interest.

**Senator Buckwold:** This is not likely to happen. I agree that if there were anything good it would soon get the 50 per cent Canadian ownership; but if, in some eventuality, the situation described by Mr. Gillespie came into existence, could it be rectified a year later, for example, by a change in the percentage of Canadian ownership? In other words, if the company, a year later, became Canadian, or was completely Canadian owned, could the government of Canada, the Crown, then give up its interest, because it had achieved Canadian ownership?

**Dr. Crosby:** No, Mr. Chairman. That is not anticipated.

**Senator Roblin:** I want to come back to the point that I raised the other day. I want to be perfectly sure I have got this straight. Under clause 19(3) we can have several parties sharing in the beneficial interest against which the 50 per cent Canadian rule is tested. Now, I believe I am right in saying that in the case of the Crown, or PetroCan, or whatever, their 100 per cent ownership of their 25 per cent goes into that mix under subsection (c); so from the word go you have a 25 per cent Canadian content, just because the Crown is in there. That is correct, is it not? If so, it considerably reduces the burden on the remaining 75 per cent, to get the whole thing up to 50. They could be one-third Canadian.

**Dr. Crosby:** I should refer here to subclause (3) of clause 19 on page 11, at approximately line 30. That is what that provision is meant to clarify. Any Crown share, or in fact any other share held by the minister under the two subsections that are mentioned there, "shall be included in determining a Canadian ownership rate."

**Senator Roblin:** It means that the remaining 75 per cent interest need only provide 25 per cent Canadian content, so that really means that the private sector could be one-third Canadian and two-thirds foreign.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I believe the mathematics of that are correct, just as long as the composite COR level of the participants, calculated as we have described, comes to 50 per cent, and so meets the stipulated level.

**Senator Roblin:** That certainly reduces the impact—or my impression of the impact—of this 50 per cent rule.

**The Chairman:** It looks as though there are no further questions on item 6. Since we would be stopping at 12 o'clock anyway, and if we moved on to another item, we might run for

[Traduction]

**M. Crosby:** Pour ce qui est de la procédure, chacun des titulaires d'intérêt verrait son intérêt réduit proportionnellement.

**M. Gillespie:** Y compris les titulaires d'intérêts canadiens?

**M. Crosby:** Tous les titulaires d'intérêts, sans discrimination, verraient leur intérêt réduit en proportion de leur avoir.

**Le sénateur Buckwold:** Cette éventualité est peu probable. Je conviens que s'il y avait quelque chose de bon, on atteindrait vite 50 p. 100 de participation canadienne; mais si par hasard la situation décrite par M. Gillespie se produisait, pourrait-elle être rectifiée un an plus tard, par exemple, en changeant le pourcentage de participation canadienne? Autrement dit, si la société, un an plus tard, devenait canadienne, ou était totalement d'appartenance canadienne, le gouvernement du Canada, la Couronne, pourrait-il renoncer à son intérêt parce que la société aurait atteint le niveau de participation canadienne requis?

**M. Crosby:** Non, monsieur le président. Ce n'est pas prévu.

**Le sénateur Roblin:** J'aimerais revenir à la question que j'ai soulevée l'autre jour. Je veux être parfaitement sûr d'avoir bien compris. Aux termes du paragraphe 19(3), plusieurs parties peuvent se partager l'intérêt bénéficiaire sur lequel porte la règle de participation canadienne de 50p. 100. Or je crois avoir raison de dire que dans le cas de la Couronne ou de PetroCan, ou de qui que ce soit, l'appartenance à 100 p. 100 de leur 25 p. 100 est de cet ordre aux termes de l'alinéa c); par conséquent, il faut un contenu canadien de 25 p. 100 simplement parce que la Couronne s'en mêle. C'est exact, n'est-ce pas? Si oui, le fardeau qui pèse sur les 75 p. 100 qui restent s'en trouve considérablement réduit, si l'on veut exiger en tout 50 p. 100. La participation canadienne pourrait être d'un tiers.

**M. Crosby:** Je vous renverrais ici au paragraphe (3) de l'article 19, à la page 11, vers la ligne 30. C'est ce que cette disposition veut préciser. Toute part de la Couronne, ou même toute autre part désignée par le ministre aux termes des deux paragraphes qui sont mentionnés ici, doit entrer dans le calcul du taux de participation canadienne.

**Le sénateur Roblin:** Donc les 75 p. 100 d'intérêt qui restent ne doivent présenter un contenu canadien que de 25 p. 100 et le secteur privé pourrait être un tiers canadien et deux tiers étranger.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je crois que vos calculs sont exacts, pour autant que le niveau du taux de participation canadienne composite des participants, calculé de la façon que nous avons décrite, s'élève à 50 p. 100, correspondant ainsi au niveau minimum stipulé.

**Le sénateur Roblin:** Ceci réduit certainement l'incidence de cette règle de 50 p. 100 ou l'impression que j'ai de cette incidence.

**Le président:** Il semble qu'il n'y ait plus de questions à propos de la rubrique 6. Comme nous devions nous arrêter à midi de toute façon et qu'une autre rubrique pourrait nous



[Text]

half an hour, I think we should adjourn at this point until Tuesday.

I would like you to note that the meeting on Tuesday starts at 2 o'clock, instead of 2.30. There are a number of reasons for making it 2 o'clock, and I think some of the senators understand why.

You have undertaken, Dr. Crosby, to see if you can gather these additional witnesses on particular questions that we have been discussing. A very important one is those tables, and how we can achieve the clearest presentation of how they work.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I shall do my very best. I wish it were possible to bring Dr. Tuschak before the committee himself, but I doubt that he is available. We will try to get somebody.

**The Chairman:** Well then, the meeting stands adjourned until next Tuesday at 2 p.m.

The committee adjourned.

[Traduction]

retenir encore une demie—heure, qui sait, je crois que nous devrions maintenant suspendre nos travaux jusqu'à mardi.

J'aimerais vous signaler que la réunion de mardi commence à 14 heures au lieu de 14 h 30. Plusieurs raisons nous ont incités à choisir cette heure-là et je crois que certains sénateurs les connaissent.

Vous êtes engagé, monsieur Crosby, à réunir des témoins additionnels pour traiter de certaines questions dont nous avons discuté. Il faudra nous pencher surtout sur ces tableaux et chercher comment nous pouvons les présenter le plus clairement possible.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je ferai tout mon possible. J'aurais bien aimé que M. Tuschak comparaisse devant le Comité, mais je doute qu'il soit libre. Nous essaierons de trouver quelqu'un d'autre.

**Le président:** Bien, la séance est levée jusqu'à mardi prochain, 14 heures.

Le Comité suspend ses travaux.











*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

WITNESS—TÉMOIN

*Dept. of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management  
of Canada Oil and Gas Lands Administration.

*Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général de la Direction de la  
gestion des ressources, Administration du pétrole et du  
gaz des terres du Canada.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

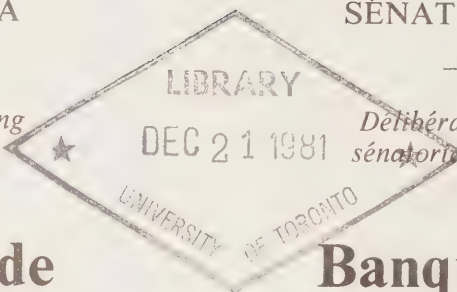
Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*



# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, November 3, 1981

Le mardi 3 novembre 1981

Issue No. 62

Fascicule n° 62

## Sixth Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-48,  
"An Act to regulate oil and gas  
interests in Canada lands and to  
amend the Oil and Gas Production  
and Conservation Act"

## Sixième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-48, «Loi  
réglementant les droits relatifs  
au pétrole et au gaz sur les  
terres du Canada et modifiant la  
Loi sur la production et la con-  
servation du pétrole et du gaz»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce authorized to examine and consider  
the subject-matter of the Bill C-48, intituled: “An Act to  
regulate oil and gas interests in Canada lands and to  
amend the Oil and Gas Production and Conservation  
Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48, intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 3, 1981  
(86)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:10 p.m. to consider the following:

"The subject-matter of Bill C-48—An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Buckwold, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith, Molson and Roblin. (11)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senators Bell and Stollery.

*In attendance:* The following member of the advisory staff:  
Mr. T. S. Gillespie.

*Witnesses:**Department of Energy, Mines and Resources:*

Dr. Don. G. Crosby, Director General, Resource Management of Canada Oil and Gas Lands Administration;

Dr. W. E. Clark, Senior Assistant Deputy Minister, Energy Sector;

Mr. W. Toms, Chief, Fiscal Policy Division, Financial and Fiscal Analysis Branch.

The Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. Gillespie.

Upon motion duly put, it was *resolved* that a document submitted by Mr. Gillespie be printed as an appendix to these proceedings. (*See Appendix "A"*).

At 4:30 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Wednesday, November 4, 1981.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 NOVEMBRE 1981  
(86)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 10 pour étudier:

«La teneur du Bill C-48—Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Barrow (*vice-président*), Beaubien, Buckwold, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith, Molson et Roblin. (11)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bell et Stollery.

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif:  
M. T. S. Gillespie.

*Témoins:**Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. Don G. Crosby, directeur général de la Direction de la gestion des ressources, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada;

M. W. E. Clark, sous-ministre adjoint principal au Secteur de l'énergie;

M. W. Toms, chef de la division fiscale à la Direction de l'analyse financière et fiscale.

Le comité entreprend l'examen des témoins avec l'aide de M. Gillespie.

Sur motion dûment mise aux voix, *il est décidé* que le document présenté par M. Gillespie soit imprimé en appendice aux délibérations de ce jour. (*Voir Appendice «A»*).

A 16 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à 9 h 30 le mercredi 4 novembre 1981.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 3, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.00 p.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** At the last meeting, the committee suggested that our expert do some research on the right of appeal from the minister's decision or order. Mr. Gillespie is now ready to deal with that matter. However, members of the committee may wish the explanation to be given at a later time and to proceed with regular business at the moment. Which procedure would the members prefer?

**Senator Molson:** Since there are constraints of time and we have to be through by four o'clock, perhaps we could deal with Mr. Gillespie first and then proceed with our regular business.

**Mr. T. Gillespie, Adviser to the Committee:** There are two provisions of the Federal Court Act which provide for an appeal; they are found in sections 28 and 18. Each of those sections has its limitations. Perhaps I should deal with section 28 which provides for an appeal to the Appeal Division of the Federal Court.

First of all, the nature of the recourse under section 28 is such that the court can only annul a decision taken by the minister; it cannot substitute its own decision for that of the minister.

Secondly, while the Federal Court of Appeal can annul the minister's decision, it cannot annul regulations enacted by the Governor in Council. We have many examples of both in the bill such as subclause 5(2) on page 5 which provides that, by order certain Canada lands may be withdrawn from the application of the act. That decision could not be annulled pursuant to section 28.

Thirdly, only a final decision of the minister can be annulled; any provisional decision by the minister would not appear to be attackable.

Next, section 28 only applies where the minister has made a decision of a judicial or quasi-judicial nature, or a decision of an administrative nature which requires a judicial or quasi-judicial process; that is to say, in the case of an administrative decision, if the bill does provide for this judicial or quasi-judicial process in making an administrative decision, then section 28 recourse would apply. The distinction between "judicial" and "quasi-judicial", on the one hand, and "administrative" on the other, has been the subject of some jurisprudence. Perhaps I could give you the highlights of the recent Supreme Court of Canada case entitled *Coopers and Lybrand*, (1979) 1 SCR, 495, wherein Mr. Justice Dickson set forth four criteria which would suggest that a judicial or quasi-judicial decision was

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 novembre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier l'objet du bill C-48, Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Au cours de la dernière réunion, le Comité a proposé que notre expert effectue quelques recherches sur le droit d'en appeler d'une décision ou d'une ordonnance du ministre. M. Gillespie est maintenant prêt à traiter de cette question. Toutefois, des membres du Comité voudront peut-être que l'explication soit fournie ultérieurement et que soit abordée dès maintenant l'étude des affaires ordinaires. Pour quelle procédure les membres désirent-ils opter?

**Le sénateur Molson:** Étant donné qu'il y a des limites de temps et que nous devons avoir terminé à 16 heures, peut-être pourrions-nous entendre tout d'abord M. Gillespie et nous occuper ensuite des affaires ordinaires.

**M. T. Gillespie, conseiller du Comité:** Il y a deux dispositions de la Loi sur la Cour fédérale qui prévoient un droit d'appel: elles se trouvent aux articles 28 et 18. Chacun de ces articles a ses limites. Je devrais peut-être traiter de l'article 28 qui prévoit un appel à la Division des appels de la Cour fédérale.

Tout d'abord, aux termes de l'article 28, la nature du recours est telle que la Cour peut seulement annuler une décision rendue par le ministre; elle ne peut pas substituer sa propre décision à celle du ministre.

Deuxièmement, bien que la Cour d'appel fédérale puisse annuler la décision du ministre, elle ne peut pas annuler les règlements promulgués par le gouverneur en conseil. Nous avons de nombreux exemples de ces deux situations dans le bill, notamment au paragraphe 5(2) de la page 5, qui stipule que certaines terres du Canada peuvent par ordonnance être soustraites à l'application de la loi. Cette décision ne pourrait pas être annulée aux termes de l'article 28.

Troisièmement, seule une décision définitive du ministre peut être annulée. Toute décision provisoire du ministre ne semblerait pas être contestable.

En outre, l'article 28 ne s'applique que lorsque le ministre a pris une décision de nature judiciaire ou quasi judiciaire, ou une décision de nature administrative qui fait intervenir une procédure judiciaire ou quasi judiciaire; autrement dit, si, dans le cas d'une décision administrative, le bill prévoit une procédure judiciaire ou quasi judiciaire pour l'élaboration d'une décision administrative, le recours prévu à l'article 28 s'appliquera. La distinction entre «judiciaire» et «quasi judiciaire» d'une part et «administrative» de l'autre a fait l'objet d'une certaine jurisprudence. Peut-être pourrais-je vous indiquer les points saillants d'une récente affaire dont a été saisie la Cour suprême du Canada et qui est intitulée *Coopers and Lybrand*, (1979) 1 SCR, 495, dans laquelle le juge Dickson a énoncé

## [Text]

involved. The criteria are as follows: If there is a hearing contemplated before a decision is reached; does the decision directly or indirectly affect the rights and obligations of persons; is the advocacy process involved; is there an obligation to apply substantive rules to many individual cases rather than, for example, the obligation to implement social and economic policy in the broad sense?

If we look at some of the examples in the bill, we see what would properly be considered administrative decisions. For example, the bill says that the minister may require the furnishing of certain information. It would seem from the *Coopers and Lybrand* case that there were judicial and quasi-judicial decisions required of the minister, such as the ordering by the minister of an interest-owner to drill a well. That would seem to be more in the nature of a quasi-judicial decision.

Finally, section 28 only allows recourse in the following three instances: Where the minister failed to observe the principles of natural justice or otherwise acted or refused to exercise his jurisdiction; where he erred in law in making his decision, whether or not the error appeared on the face of the record; and, finally, if he based his decision on an erroneous finding of fact or made his decision in a perverse or capricious manner or without regard for the material before him. So, there are a number of limitations which apply to section 28 recourse.

If you do not have recourse under section 28, you have to look to section 18 of the Federal Court Act, which allows the Trial Division to issue prerogative writs; that is to say, any writs of *certiorari*, writs of prohibition, writs of *mandamus* and writs of *quo warranto*. With section 18 there is no distinction between administrative, judicial or quasi-judicial decisions. Recourse to these prerogative writs can lie in section 18 in the event of a regulation issued by the Governor in Council.

Recourse may apply against a preliminary decision of the minister.

Section 18 recourse can only apply if section 28 recourse does not apply.

So, it would apply, as I said, to decisions made by the Governor in Council; it would apply in the case of administrative decisions; and it would apply in the case of preliminary decisions.

The case law has indicated that these prerogative writs can be resorted to in the following instances: Where there is excess of jurisdiction, that is where the minister has exceeded his jurisdiction; where there is no jurisdiction; where there is error of fact; where the minister has refused to exercise his discretion; where there is a lack of conformity to the rules of natural justice; and where there is failure in the duty to act fairly.

The last question of the duty to act fairly, and the recourse to a writ would seem to be well established in the common law, but to date that question is moot vis-à-vis Quebec civil law. Perhaps that is something that need not concern us too much in this instance because the definition of "Canada lands" would not include the province of Quebec.

## [Traduction]

quatre critères permettant de déterminer si une décision judiciaire ou quasi judiciaire a été rendue. Les critères sont les suivants: envisage-t-on de tenir une audience avant de rendre une décision; la décision affecte-t-elle directement ou indirectement les droits et les obligations des personnes; fait-on intervenir le processus du plaidoyer; est-on obligé d'appliquer des règles positives à de nombreux cas particuliers, plutôt que d'être tenu par exemple de mettre en application la politique sociale et économique en général?

Si nous examinons certains exemples du bill, nous voyons ce que l'on considérerait comme des décisions administratives à proprement parler. Le bill précise par exemple que le ministre peut exiger que certains renseignements soient fournis. D'après l'affaire *Coopers and Lybrand*, il semblerait que le ministre ait été tenu de prendre des décisions judiciaires et quasi judiciaires, en ordonnant par exemple à un détenteur d'intérêts de forer un puits. Cela semblerait être essentiellement une décision de nature quasi judiciaire.

Pour terminer, l'article 28 n'admet le recours que dans les trois cas suivants: lorsque le ministre n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence; lorsqu'il a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier, et, pour terminer, lorsqu'il a fondé sa décision sur une conclusion de faits erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance. Il y a donc un certain nombre de limites qui s'appliquent au recours prévu à l'article 28.

Si vous n'exercez pas le recours prévu à l'article 28, vous devez vous reporter à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, qui autorise la Division de première instance à émettre des brefs privilégiés, c'est-à-dire des brefs de *certiorari*, des brefs de prohibition, des brefs de *mandamus* et des brefs de *quo warranto*. L'article 18, n'établit aucune distinction entre les décisions administratives, judiciaires ou quasi judiciaires. Le recours à ces brefs privilégiés peut résider dans l'article 18 si le règlement émane du gouverneur en conseil.

Le recours peut s'appliquer à l'encontre d'une décision préliminaire du ministre.

Le recours prévu à l'article 18 ne peut être invoqué que si celui conféré par l'article 28 ne s'applique pas.

Comme je l'ai dit, le recours s'appliquerait donc aux décisions rendues par le gouverneur en conseil, ainsi que dans le cas des décisions administratives et préliminaires.

Le droit jurisprudentiel a indiqué que l'on pouvait avoir recours aux brefs privilégiés dans les cas suivants: lorsqu'il y a abus de pouvoir, c'est-à-dire lorsque le ministre a outrepassé sa compétence, lorsqu'il y a erreur de fait, lorsque le ministre a refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire, lorsqu'il n'y a pas conformation aux règles de justice naturelle et lorsqu'on néglige d'agir équitablement.

La dernière question concernant l'obligation d'agir équitablement et le recours à un bref semblerait être bien établie dans la common law mais, à ce jour, la question est discutable par rapport au droit civil du Québec. Peut-être cela ne doit-il pas nous préoccuper outre mesure dans l'affaire qui nous intéresse, étant donné que la définition des «terres du Canada» ne comprend pas la province de Québec.



[Text]

That is a brief resume of the findings, Mr. Chairman.

**Senator Godfrey:** I thought I heard you say section 18 only applied where section 28 did not "lie"?

**Mr. Gillespie:** Does not apply, that is right.

**Senator Godfrey:** Surely you can have instances where they are in breach of section 28 and also exceeding their powers under section 18. You go to two different courts, do you not?

**Mr. Gillespie:** There have been a number of decisions handed down where, if section 28 applied, the Trial Division refused jurisdiction under section 18. Application should have been made under section 28 to the Court of Appeal.

**Senator Godfrey:** Yes, I can follow that, but you might have a reason for getting a writ of prohibition under section 18, and you might have a completely different reason for doing so under section 28. Do you mean that one always has to try section 28 first? You claim that they have no jurisdiction whatsoever, that one can get a writ of prohibition, but what happens if they rely on an erroneous finding of fact?

**The Chairman:** Do you mean to say that if I proceeded under section 18 and failed, then I could proceed under section 28?

**Senator Godfrey:** I was thinking of a situation where someone appeared under section 18. The trial judge might say that he should have appeared under section 28 because there is an erroneous finding of fact and consequently he will not listen to the prohibition part of the action. The different would have no legal rights whatsoever if that were the case.

**Mr. Gillespie:** The erroneous finding of fact applies in both instances. If, for example, one wished to appeal a judicial decision of the minister, the Trial Division might say under section 18: "You have recourse under section 28 to go to the Court of Appeal. You have no business being before us."

**Senator Godfrey:** If both apply in the same set of circumstances, you have to go to section 28, but it does not extend more than that, does it?

**Mr. Gillespie:** No. Certainly there is a duplication of reasons for appeal that could apply both to the court of appeal and the trial division.

**The Chairman:** If there are no other questions on this point, perhaps we can get on with the regular business of today's meeting.

**Senator Balfour:** Would it be feasible to have a copy of counsel's memorandum circulated to members of the committee?

**The Chairman:** You mean a copy of what he said?

**Senator Balfour:** Yes.

[Traduction]

Monsieur le président, voilà un bref résumé des conclusions.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois vous avoir entendu déclarer que l'article 18 ne s'applique que lorsque l'article 28 ne peut être invoqué.

**M. Gillespie:** Ne s'applique pas, c'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Vous devez avoir certainement des exemples de violation de l'article 28 et d'abus de pouvoir aux termes de l'article 18. Vous vous adressez à de tribunaux différents, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Il y a eu un certain nombre de décisions où si l'article 28 s'appliquait, la Division de première instance refusait de reconnaître la compétence, aux termes de l'article 18. Les requêtes auraient dû être formulées à la Cour d'appel, en conformité de l'article 28.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je comprends, mais vous pourriez avoir une raison d'obtenir un bref de prohibition aux termes de l'article 18 et avoir des motifs complètement différents d'obtenir un tel bref aux termes de l'article 28. Voulez-vous dire qu'il faille toujours invoquer l'article 28 en premier? Vous prétendez que les intéressés n'ont aucune compétence, que l'on peut obtenir un bref de prohibition, mais que se passe-t-il si les décisions reposent sur des faits erronés?

**Le président:** Voulez-vous dire que si j'avais recours, mais en vain, à l'article 18, je pourrais avoir recours à l'article 28?

**Le sénateur Godfrey:** Je songeais à la situation de quelqu'un comparaisant en conformité de l'article 18. Le juge de première instance pourrait déclarer que la personne en question aurait dû comparaître en vertu de l'article 28 parce qu'il y a des faits erronés et qu'en conséquence, il n'écouterait pas la partie du procès concernant la prohibition. Le requérant n'aurait aucun droit légal dans un tel cas.

**M. Gillespie:** Les faits erronés s'appliquent dans les deux cas. Si par exemple, on désirait en appeler d'une décision judiciaire du ministre, la Division de première instance pourrait déclarer aux termes de l'article 18: «L'article 28 vous autorise à vous adresser à la Cour d'appel. Vous n'avez pas à comparaître devant nous.»

**Le sénateur Godfrey:** Si les deux articles s'appliquent pour les mêmes circonstances, vous devez avoir recours à l'article 28 mais sans plus, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Non, il y a certainement des motifs d'appel qui pourraient s'appliquer à la fois à la Cour d'appel et à la Division de première instance.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions à ce sujet, peut-être pourrions-nous passer aux affaires ordinaires à débattre au cours de la réunion d'aujourd'hui.

**Le sénateur Balfour:** Serait-il possible de faire distribuer aux membres du Comité un exemplaire du mémoire du conseiller?

**Le président:** Vous voulez dire un exemplaire de ce qu'il a déclaré?

**Le sénateur Balfour:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** The blues will certainly be available by tomorrow and we can distribute copies to the members of the committee if that is satisfactory, but I would think you would want the narrative as Mr. Gillespie has stated it. We can also have the memorandum printed as an appendix to today's proceedings. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

*(For text of memorandum see appendix p. A:1.)*

**Mr. Gillespie:** The alternative, Mr. Chairman, is to read this memorandum in French.

**The Chairman:** Well, that is up to Senator Balfour.

**Senator Balfour:** I will adopt your suggestion.

**Mr. Gillespie:** Before we go further, I might add that there are a number of other federal statutes which do have written into them the recourse—in addition to sections 18 and 28—to the federal court, in some cases with the permission of the court, and, in other cases, without permission. We might consider whether that should be something appropriate for this bill so as to avoid perhaps any conflict between these two sections.

**The Chairman:** What sort of statute were you thinking of?

**Mr. Gillespie:** The Patent Act, the Trademark Act, the National Energy Board Act, the Radio Act and the Income Tax Act, although the Income Tax Act is perhaps a little particular. There are a number of examples, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The Patent Act may have a provision in it permitting appeals to the federal court. Did I understand you to say that there you had to get leave of the federal court to appeal?

**Mr. Gillespie:** In the Patent Act, I believe not; in the National Energy Board Act, you do have to have leave.

**The Chairman:** It seems a contradiction in terms to provide for an appeal, and then to have to say to the court to which you might appeal that you have to get leave from them first to appeal. That is the problem of getting to the Supreme Court of Canada.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** We will have a look at it. Are there any other questions? Can we go on to the business of the meeting for today?

You will recall that during the last meeting in the course of your examination of Dr. Crosby there were certain points which were being developed and on which he indicated the information could be received more directly from someone having specific knowledge from working in such areas. Dr. Crosby undertook to locate two individuals in positions dealing with the question of energy, and these two men are here today. We have with us Mr. W. Toms, Chief of the Fiscal Policy Division, Financial and Fiscal Analysis Branch. We also have Dr. W. E. Clark, Senior Assistant Deputy Minister, Energy Sector.

[Traduction]

**Le président:** Les bleus seront certainement disponibles demain et nous pourrions en distribuer des exemplaires aux membres du Comité s'ils le désirent, mais je pense que vous désirez obtenir par écrit l'exposé de M. Gillespie. Nous pouvons également faire imprimer le mémoire sous forme d'annexe aux délibérations d'aujourd'hui. Êtes-vous d'accord honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

*(Pour le texte du mémoire voir l'annexe, p. A:1.)*

**M. Gillespie:** Une autre possibilité, monsieur le président, est de lire ce mémoire en français.

**Le président:** Il appartient au sénateur Balfour de décider.

**Le sénateur Balfour:** J'adopte votre proposition.

**M. Gillespie:** Avant de poursuivre, je pourrais ajouter qu'il y a un certain nombre d'autres lois fédérales qui, en plus des articles 18 et 28, prévoient le recours à la Cour fédérale, dans certains cas avec la permission de la cour et dans d'autres cas, sans permission. Nous pourrions examiner si cette procédure conviendrait pour le présent bill, afin d'éviter un conflit éventuel entre ces deux articles.

**Le président:** A quelle loi pensez-vous?

**M. Gillespie:** A la Loi sur les brevets, la Loi sur les marques de commerce, la Loi sur l'Office national de l'Énergie, la Loi sur la radio et la Loi de l'impôt sur le revenu, bien que cette dernière soit peut-être un peu spéciale. Il y a un certain nombre d'exemples, monsieur le président.

**Le président:** La Loi sur les brevets peut comporter une disposition autorisant des appels à la Cour fédérale. Si je comprends bien, il faut d'abord obtenir l'autorisation de la Cour fédérale pour interjeter appel?

**M. Gillespie:** Dans la Loi sur les brevets, je crois que non; pour ce qui concerne la Loi sur l'Office national de l'énergie, il faut obtenir l'autorisation.

**Le président:** Cela semble contradictoire: un appel est prévu mais il faut ensuite dire au tribunal auprès duquel vous pourriez en appeler qu'il vous faut au préalable obtenir son autorisation pour ce faire. Il s'agit du problème d'en arriver à la Cour suprême du Canada.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** Il nous faudra étudier ce point. Y a-t-il d'autres questions? Pouvons-nous maintenant passer aux autres questions inscrites à l'ordre du jour?

Vous vous rappellerez qu'au cours de notre dernière rencontre, certains points n'étaient pas très clairs, et que M. Crosby avait indiqué que des autorités compétentes pourraient nous renseigner davantage. M. Crosby s'est occupé de repérer deux personnes compétentes dans le domaine énergétique et elles sont ici avec nous aujourd'hui. Il s'agit de MM. W. Toms, chef de la Division fiscale, Direction de l'analyse financière et fiscale et W. E. Clark, sous-ministre adjoint principal, Secteur de l'Énergie.

[Text]

I suggest that we start with Dr. Crosby and pick up where he left off at our last meeting indicating that he wished to call on these two men who could develop more authoritatively certain points than he might be able to do because of his other duties. Dr. Crosby, the play is in your hands now.

**Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management, Canada Oil and Gas Lands Administration, Department of Energy, Mines and Resources:** Thank you very much, Mr. Chairman. The members of the committee will recall that we got into a discussion the last time we met which involved a considerable number of rather complex financial matters. Some of these had to do with the act directly inasmuch as they pertain to the progressive incremental royalty. Clause 41 deals with that particular element of Bill C-48. I had discussed much of the evolutionary history of that element of the bill and, in general, how it might be calculated, its relationship to a particular field and its profitability. However, it was thought that it might be preferable to have before you an expert who has dealt in considerable detail with the progressive incremental royalty and who could speak with considerably more authority than I can in regard to its relationship to income tax and other such related fiscal matters. That is why Mr. Toms is here today. Mr. Toms has brought with him some material which he himself will describe.

The discussion also dealt with a matter that is perhaps somewhat farther afield from Bill C-48 but, nevertheless, it was thought to be fairly closely related. This concerned the oil and gas pricing arrangements as they have been agreed to with the provinces of Alberta, British Columbia and Saskatchewan. Here again, I felt—I think, Mr. Chairman, you agreed with me as did the members of the committee—that we really should have with us at the next occasion, if possible, somebody from the department other than myself who would be an authority on this particular matter. We are very fortunate to have with us today just such an expert, Dr. Edmund Clark, the Senior Assistant Deputy Minister of the energy sector. He will be able to reply to questions with respect to those oil and gas pricing agreements.

With your permission, Mr. Chairman, I will retire now and perhaps Dr. Clark could start with its presentation.

**The Chairman:** I trust the limitation on your retirement is simply within the area here?

**Dr. Crosby:** Agreed, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Dr. Clark, you have heard your assignment.

**Dr. W. E. Clark, Senior Assistant Deputy Minister, Energy Sector, Department of Energy, Mines and Resources:** Mr. Chairman, I guess I am still a little in the dark as to what is of interest relative to the Can-Alberta, the Can-Saskatchewan or the Can-British Columbia pricing arrangements. If you wish, we can start by going through the material that Mr. Toms has

[Traduction]

Je propose que nous commençons avec M. Crosby et qu'il reprenne là où il s'était arrêté à notre dernière rencontre, alors qu'il nous avait indiqué qu'il avait l'intention d'avoir recours à ces deux témoins qui pourraient faire beaucoup plus autorité à l'égard de certains points qu'il ne pourrait le faire lui-même, compte tenu de ses autres fonctions. Monsieur Crosby, vous avez la parole.

**M. D. G. Crosby, directeur général, gestion des ressources, administration des terres gazifières et pétrolifères du Canada, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Merci beaucoup, monsieur le président. Les membres du Comité se rappelleront que nous avons parlé lors de notre dernière rencontre d'une grande quantité de questions financières assez complexes. Certaines d'entre elles se rapportaient directement à la Loi vu qu'elles avaient trait à la redevance additionnelle progressive. L'article 41 traite de cet élément particulier du bill C-48. J'ai beaucoup parlé de l'historique de cet élément du projet de loi et, de façon générale, de la façon dont on pourrait le calculer, de son rapport à un domaine particulier et de sa rentabilité. On a cru toutefois qu'il pourrait être préférable de faire venir un spécialiste connaissant à fond la question de la redevance additionnelle progressive et capable d'en parler avec beaucoup plus de compétence que moi lorsqu'il s'agit d'établir son rapport avec l'impôt sur le revenu et d'autres questions fiscales connexes. C'est la raison pour laquelle M. Toms est ici aujourd'hui. Il a apporté quelques documents dont il vous parlera.

Nous avons également abordé un sujet qui n'a peut-être pas grand-chose à voir avec le bill C-48; nous avons néanmoins, cru que le lien était assez étroit. Il s'agit des accords qui ont été conclus avec les provinces de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan en matière d'établissement des prix du pétrole et du gaz. J'ai cru une fois de plus (je crois d'ailleurs, monsieur le président, que vous en êtes convenu avec moi tout comme les membres du Comité) qu'il nous faudrait absolument avoir avec nous la prochaine fois, dans la mesure du possible, un représentant du ministère, autre que moi-même, faisant autorité en la matière. Nous sommes fort chanceux d'avoir avec nous aujourd'hui ce spécialiste en la personne de M. Edmund Clark, sous-ministre adjoint principal du Secteur de l'énergie. Il sera en mesure de répondre aux questions sur les accords relatifs à l'établissement des prix du pétrole et du gaz.

Avec votre permission, monsieur le président, je me retire maintenant; M. Clark pourrait peut-être commencer son exposé.

**Le président:** J'ose croire que vous restez parmi nous et que vous ne faites que céder la parole à vos collègues?

**M. Crosby:** C'est cela, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Clark, faites votre devoir.

**M. W. E. Clark, sous-ministre adjoint principal, secteur de l'énergie, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Monsieur le président, j'ai l'impression que je ne comprends pas encore très bien quel intérêt peuvent représenter pour vous les accords conclus entre l'Alberta, la Saskatchewan ou la Colombie-Britannique et le gouvernement du Canada en



[Text]

prepared, which relates to the relative fiscal burdens in the Canada lands regime compared to the fiscal burden that we would see in the provinces, or, if there are more general questions that members of the committee would like to ask, we could come to that at a later date. I am at the committee's disposal.

**The Chairman:** As for anything I might suggest, I am only one member of the committee. If the range is too great, you can take two steps where I may want to take a big jump. Speaking of the fiscal arrangements, prior to any agreements between the federal authority and British Columbia, Alberta and Saskatchewan, you had certain existing arrangements—they could be called fiscal arrangements—some provincial and some federal. First, can we put that in focus and then move on to step number two, which indicates what changes have been effected by reason of those agreements; and then, as step number three, bring that into the purview of Bill C-48 or any other pertinent legislation.

**Dr. Clark:** I guess there are two aspects which would be of interest. The first concerns pricing and the second fiscal arrangements. In the National Energy Program the government has presented a proposal for a new oil price which was based on a \$38 price that would be maintained in real terms, and it was the intention that that would be the price. The NEP was silent on what the price would be for the Canada lands, but I think there was some clear indication that when it came to pricing for the Canada lands it was likely that it would get the same prices that were being offered for synthetic and enhanced oil recovery. As a result of the Canada-Alberta agreement, we were able to introduce the concept of a new-oil price, which I believe is a substantial improvement. It is a regime that now provides a price, about which I can go into details if you wish. It will be a new-oil price for all conventional new-oil found in the provinces.

The agreement between ourselves and the provinces is that new oil on the Canada lands would also receive this price. So we are constrained, certainly from the provinces' point of view, that we could not offer on the Canada lands a higher new-oil conventional price than is being offered in the provincial lands. So, in a sense, we have set out a pricing regime for new oil on the Canada lands.

**The Chairman:** I take it that the new oil is defined in the agreement—is that right?

**Dr. Clark:** No. The agreement covers the situation in Alberta and only in a sense tangentially applies to the Canada lands, and it puts certain constraints on us; but what is new oil in the Canada lands is not defined in the agreement.

**The Chairman:** My question was that new oil, so far as the provinces are concerned, is defined in the provincial agreements.

[Traduction]

matière de fixation des prix. Si vous le voulez, nous pouvons commencer par jeter un coup d'oeil sur les documents qu'a préparés M. Toms et qui traitent des fardeaux fiscaux relatifs sous le régime des terres du Canada, par opposition au fardeau fiscal qu'auraient à supporter les provinces; si les membres du comité ont des questions plus générales à poser, nous pourrions y répondre plus tard. Je suis à la disposition du Comité.

**Le président:** Toute proposition que je pourrais formuler ne serait faite qu'en ma qualité de simple membre du Comité. Si l'éventail est trop large, vous pourriez faire deux pas alors que je voudrais peut-être faire un grand saut. En ce qui concerne les accords fiscaux, avant toute entente conclue entre le gouvernement fédéral, la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan, certains accords existaient, on pourrait les appeler accords fiscaux; il s'agissait tantôt d'accords provinciaux tantôt d'accords fédéraux. Premièrement, pouvons-nous faire ressortir ce point et passer ensuite à la deuxième étape, c'est-à-dire aux changements qui ont été apportés par suite de ces accords; en troisième lieu, est-ce que le bill C-48 ou toute autre loi pertinente s'appliquerait?

**M. Clark:** Je crois que deux aspects pourraient être intéressants: l'établissement des prix et les accords fiscaux. Dans le Programme énergétique national, le gouvernement avait proposé un nouveau prix pour les nouvelles découvertes de pétrole, fondé sur un prix de \$38 qui serait maintenu en termes réels; son intention était de faire adopter ce prix. Le PEN ne faisait aucunement mention du prix prévu pour les découvertes faites sur les terres du Canada, mais je crois que certains indices pouvaient laisser croire que le prix du nouveau pétrole canadien correspondrait vraisemblablement à celui fixé pour le pétrole synthétique et le pétrole produit à l'aide de méthodes de récupération assistée. L'accord entre l'Alberta et le Canada nous a permis de mettre de l'avant le concept d'un prix associé aux nouvelles découvertes de pétrole, ce qui constitue selon moi une amélioration importante. Il s'agit d'un régime qui prévoit un prix dont je peux vous parler en détail si vous le désirez. Ce prix s'appliquera à toutes les nouvelles découvertes de pétrole classique faites dans les provinces.

L'accord conclu entre notre ministère et les provinces prévoit le même prix pour les nouvelles découvertes de pétrole faites sur les terres du Canada. De l'avis des provinces assurément, nous ne pourrions donc offrir un prix plus élevé, pour les nouvelles découvertes de pétrole classique sur les terres du Canada que celui qui est consenti dans les terres provinciales. Nous avons donc établi en un sens un régime de fixation de prix pour les nouvelles découvertes de pétrole sur les terres du Canada.

**Le président:** Si je comprends bien, les nouvelles découvertes de pétrole sont définies dans l'accord?

**M. Clark:** Non. L'accord concerne l'Alberta et ne s'applique que tangentiellement aux terres du Canada; il nous impose certaines contraintes. Les «nouvelles découvertes de pétrole sur les terres du Canada» ne sont pas définies dans l'accord.

**Le président:** Je vous demandais si les nouvelles découvertes de pétrole, du moins en ce qui concerne les provinces, sont définies dans les accords provinciaux.



[Text]

**Dr. Clark:** That's right.

**The Chairman:** Is there any definition or understanding or arrangement as to the application of that definition to Canada lands?

**Dr. Clark:** No, there is no understanding.

**The Chairman:** Then what control is there by the provinces over the classification of the federal lands?

**Dr. Clark:** No control. They are saying that we would define what is new oil on the Canada lands, and we have agreed to a definition of what new oil would be on the provincial lands. So it would be for us to define "new oil" on the Canada lands in any way that we wanted to.

**The Chairman:** If Canada chose to define new oil differently from the provincial definition and the definition was broader in its scope as to determination of prices, et cetera, what remedy, if any, would the people who have interests in the Canada lands have if they wanted to seek a correlation between the two sets of prices?

**Dr. Clark:** I guess the options available to us are to define new oil in the same way as in the Canada-Alberta agreement, to define it more stringently or more liberally. I guess the companies would be concerned only if we defined it more stringently than it is defined in the Canada-Alberta agreement, as opposed to defining it more liberally.

**The Chairman:** Let us translate the "liberally" and "stringently" into dollars. Which way would more dollars fall? Canada lands are more stringently or more liberally defined?

**Dr. Clark:** This is probably less of a major issue in dollar terms. There are very few cases in which we need to make a decision. We could say that most of the prospects that we are now talking about will be defined as new oil. I do not think there is any question about that. The government has not made a formal definition of how a place like Norman Wells would be treated. I would suspect that in the end it would be treated as old oil rather than new oil. That seems to me to be the only major field on which there has not been a formal decision made. Is there any other, Dr. Crosby?

**Dr. Crosby:** I might mention Hibernia.

**Dr. Clark:** I cannot speak for the government officially, but I should think that Hibernia is likely. I can only indicate that at this point the government has not made a decision, and so this is not making a pronouncement; but Hibernia would likely fall into the case of new oil and that will be consistent with the definition that Alberta has.

**The Chairman:** Are there any questions?

**Senator Cook:** In other words, all the oil on Canada lands would, broadly speaking, be new oil?

[Traduction]

**M. Clark:** Elles le sont.

**Le président:** Existe-t-il une définition ou un accord quelconque quant à l'application de cette définition aux terres du Canada?

**M. Clark:** Non, aucun accord n'est prévu.

**Le président:** Quelle autorité ont alors les provinces en ce qui concerne la classification des terres fédérales?

**M. Clark:** Aucune autorité. Elles étaient d'avis que nous définirions ce que sont les nouvelles découvertes de pétrole sur les terres du Canada, et nous sommes convenus d'une définition des nouvelles découvertes de pétrole sur les terres provinciales. Nous aurions donc toute liberté de définir ce que seraient les nouvelles découvertes de pétrole sur les terres du Canada.

**Le président:** Si le Canada optait pour une définition différente de celle des provinces au sujet des nouvelles découvertes de pétrole et que cette dernière fût plus libérale en matière de fixation des prix et ainsi de suite, quel recours, le cas échéant, les parties ayant des droits sur les terres du Canada auraient-elles si elles voulaient établir un rapport entre les deux prix?

**M. Clark:** Je crois que nous pourrions définir les nouvelles découvertes de pétrole de la même manière que dans l'accord canado-albertain, c'est-à-dire les définir plus rigoureusement ou plus libéralement. Je crois que les sociétés ne s'inquiéteraient que si nous les définissions plus rigoureusement qu'elles ne le sont dans l'accord canado-albertain.

**Le président:** Traduisons en dollars ces termes «libéralement» et «rigoureusement». Les terres du Canada sont-elles définies rigoureusement ou libéralement?

**M. Clark:** Lorsqu'on parle en termes de dollars, la question revêt probablement une importance moindre. Il y a très peu de cas à l'égard desquels il nous faille prendre une décision. Nous pourrions dire que la plupart des projets dont nous parlons tomberont dans la catégorie des nouvelles découvertes de pétrole. Je crois qu'il n'y a aucun doute là-dessus. Le gouvernement n'a pas pris de décision officielle pour ce qui concerne un projet comme Norman Wells. J'ai pour mon dire que finalement on parlera dans ces cas «d'ancien pétrole». Il me semble que c'est le seul gisement important pour lequel aucune décision n'a été officiellement prise. Y en a-t-il d'autres, monsieur Crosby?

**M. Crosby:** Il y aurait peut être Hibernia.

**M. Clark:** Je ne peux me prononcer officiellement, mais je crois qu'aucune décision n'a été prise non plus dans le cas d'Hibernia. Tout ce que je peux dire pour l'instant, c'est que le gouvernement n'a pas pris de décision; il ne s'agit donc pas d'une déclaration; Hibernia entrerait probablement dans la catégorie des nouvelles découvertes, ce qui serait compatible avec la définition que donne l'Alberta de cette expression.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, tout le pétrole produit sur les terres du Canada serait à proprement parler considéré comme une nouvelle découverte?

[Text]

**Dr. Clark:** I would hesitate to use the word "all". Norman Wells would be the one exception. What we think of as new oil coming on will all be new oil. If I led you into thinking there is a big difference, then I do not believe there is.

**Senator Roblin:** In the case of Hibernia, that would have to be treated as new oil or it would not be economic in any sense.

**Dr. Crosby:** I think that is true.

**Senator Roblin:** So are we now looking at Norman Wells?

**Dr. Clark:** Essentially Norman Wells is the only one on which we have not made a formal statement.

**The Chairman:** Senator Roblin, there does not seem to be much originality in the question of the determination of what is new oil. If oil is discovered after the agreements are made, then it must be new oil.

**Senator Roblin:** Hibernia was discovered before agreements were made. That is why its status may be questionable.

**The Chairman:** As to whether it is old or new.

**Senator Roblin:** Yes. It was discovered before any agreements were made; so it becomes a question of how to classify it. In practical terms it has to be called new oil or there will not be any produced.

**Senator Barrow:** Does the question of production mean anything?

**Dr. Clark:** No, not in absolute terms.

**Senator Barrow:** It is discovery, then?

**Dr. Clark:** Yes.

**Senator Barrow:** What about the Beaufort Sea?

**Dr. Clark:** If it is helpful to the committee we can certainly come back, and I will give you a formal government response. We just have not got around to making a formal response, and we will do that. I guess I would indicate to you that I think the Beaufort Sea would be classified as new oil.

**Senator Barrow:** It will have an awful effect on Dome Petroleum's stock if it isn't.

**Dr. Clark:** I don't think Alberta would be surprised if we made such a declaration.

I guess, on the fiscal side, there are a number of tax changes that were put into effect in the National Energy Program, and some modifications that came as a result of the agreement in terms of the National Energy Program. I think what is relevant for the Canada lands, particularly, was the introduction of the petroleum and gas revenue tax at an 8 per cent rate. That, as you know, has been modified in the Canada-Alberta agreement to raise the rate to 16 per cent, but to introduce a 25 per cent resource allowance. That has had the effect of making the effective rate a 12 per cent rate.

[Traduction]

**M. Clark:** J'hésiterais à utiliser l'adjectif «tout». Norman Wells serait l'exception. Toutes les découvertes nouvelles que nous prévoyons seront des «découvertes de nouveau pétrole». Si je vous ai laissé croire qu'il y a une énorme différence, je ne crois pas que ce soit le cas.

**Le sénateur Roblin:** Dans le cas d'Hibernia, il faudrait considérer qu'il s'agit de nouvelles découvertes de pétrole, sinon le gisement ne serait absolument pas rentable.

**M. Crosby:** Je crois que vous avez raison.

**Le sénateur Roblin:** Nous étudions maintenant le cas de Norman Wells?

**M. Clark:** À proprement parler, Norman Wells est le seul gisement pour lequel nous n'avons pris aucune décision officielle.

**Le président:** Sénateur Roblin, il ne semble pas y avoir beaucoup d'originalité quant à la détermination de ce que peut être une nouvelle découverte de pétrole. Tout pétrole découvert après que les accords ont été conclus doit alors tomber dans la catégorie des nouvelles découvertes de pétrole.

**Le sénateur Roblin:** Le gisement Hibernia a été découvert avant la signature des ententes. C'est pourquoi son statut peut être contestable.

**Le président:** Son statut de nouvelle découverte.

**Le sénateur Roblin:** C'est exact. Cette découverte a été faite avant la signature d'ententes; il faut donc savoir dans quelle catégorie elle se trouve. En termes pratiques, si on ne parle pas d'une nouvelle découverte, il n'y aura pas de production.

**Le sénateur Barrow:** Est-ce que la production compte vraiment?

**M. Clark:** Non, pas en termes absolus.

**Le sénateur Barrow:** Donc, il s'agit d'une découverte?

**M. Clark:** C'est exact.

**Le sénateur Barrow:** Et la Mer de Beaufort?

**M. Clark:** Si cela pouvait aider le Comité, nous pourrions revenir plus tard et vous donner une réponse officielle du gouvernement. Nous n'avons simplement pas eu le temps de préparer une déclaration officielle, mais nous le ferons. Je suppose que je pourrais vous dire, qu'à mon avis, la Mer de Beaufort sera classée comme une nouvelle découverte.

**Le sénateur Barrow:** A défaut de quoi les actions de la société Dome Petroleum en souffriront énormément.

**M. Clark:** Je ne crois pas qu'une telle décision surprendrait l'Alberta.

Je suppose que, du côté financier, il y a un certain nombre de modifications fiscales qui ont été mises en œuvre dans le Programme énergétique national, et certaines autres ont été apportées au Programme énergétique national à la suite de l'entente. Je crois que c'est l'établissement d'une taxe de 8p. 100 sur les recettes pétrolières et gazières qui a touché particulièrement les terres du Canada. Comme vous le savez, cette taxe a été portée à 16p. 100 par l'entente conclue entre le Canada et l'Alberta; cependant, on a également alors offert un dégrèvement de 25p. 100. Le taux réel est donc de 12p. 100.



[Text]

A second change reflects earned depletion. At the time of the National Energy Program earned depletion was left on in the Canada lands. It is now to be phased out over a number of years, and that has an impact, obviously, in terms of Canada lands.

**The Chairman:** That involves what? An amendment to the Income Tax Act?

**Dr. Clark:** That's right.

**Mr. Gillespie:** Or to the regulations.

**Dr. Clark:** Yes, to the regulations.

**The Chairman:** What is the basis for phasing out the depletion allowance?

**Dr. Clark:** Why did we do that?

**The Chairman:** I am wondering if there is compensation in some other direction.

**Dr. Clark:** Well, the new-oil price that we will be offering is considerably higher, so that I think we came to the judgment—both parties—that the over-all incentives that were available in the Canada lands would be more than sufficient without leaving earned depletion in place. The reason we phased it out was because of the long lead times and investment decision-making there. We thought it useful to have it clear which companies could recognize that there had been a change.

**The Chairman:** Was there any view expressed by those in the industry, who might be affected by phasing out the depletion allowance as to the desirability or otherwise of doing that?

**Dr. Clark:** I'm sure the industry would prefer to keep earned depletion rather than to have it phased out. It obviously reduces their cost of investment significantly, and gives them, in essence, up-front dollars; but I guess, when we look at the over-all incentives that were available in Canada lands, we didn't think it was necessary.

**The Chairman:** If that is the situation of the government vis-à-vis the industry, let us take what I might call a fairer look at it, and see, in the interests of fairness, whether that change should be made. After all, earned depletion has been in existence a long time, but it is now proposed to phase it out. If you were asked, in fairness, to justify the procedure of phasing out, what would you say?

**Dr. Clark:** In fairness, I have stopped beating my wife, but I would think this is totally fair. The question, from a tax policy, or public policy point of view is, are we providing adequate incentives for people to drill in the Canada lands, and are those incentives comparable to the type of incentives given elsewhere in the world?

**The Chairman:** First of all, what are they, and secondly, how do they compare?

[Traduction]

Une deuxième modification porte sur l'épuisement gagné. Lorsque le Programme énergétique national a été présenté, on avait maintenu l'épuisement gagné pour les terres du Canada. Il sera maintenant éliminé progressivement sur un certain nombre d'années; cela a évidemment un impact sur les terres du Canada.

**Le président:** Qu'est-ce que cela implique? Une modification de la Loi de l'impôt sur le revenu?

**M. Clark:** C'est exact.

**M. Gillespie:** Ou une modification des règlements.

**M. Clark:** Oui, c'est possible.

**Le président:** Pourquoi a-t-on décidé d'éliminer progressivement la déduction pour épuisement gagné?

**M. Clark:** Pourquoi?

**Le président:** Je me demandais s'il y avait une autre forme de compensation.

**M. Clark:** Bien, le prix que nous offrirons pour les nouvelles découvertes sera considérablement plus élevé, et c'est pourquoi nous avons jugé, les deux parties ont jugé que les encouragements globaux offerts pour les terres du Canada suffiraient et qu'on n'aurait pas besoin de maintenir la déduction pour épuisement gagné. Nous avons décidé de l'éliminer progressivement en raison des problèmes posés par les longs délais en cause et les décisions d'investissement. Nous avons cru qu'il serait bon de découvrir quelles sociétés se rendraient compte de la modification.

**Le président:** Les membres de l'industrie qui pourraient être touchés par l'élimination progressive de l'allocation pour épuisement ont-ils offert des commentaires quant à l'opportunité d'une telle mesure?

**M. Clark:** Je suis persuadé que les membres de l'industrie préféreraient que l'on maintienne l'allocation pour épuisement gagné. Elle permet évidemment de réduire considérablement leurs coûts d'investissement et leur retourne, fondamentalement, leur investissement initial; mais après avoir étudié l'ensemble des encouragements offerts pour les terres du Canada, nous avons conclu que cette allocation n'était pas nécessaire.

**Le président:** Si c'est là la position du gouvernement face à l'industrie, nous pourrions l'étudier afin de découvrir, dans l'intérêt de la justice, si cette modification devrait être apportée ou non. Après tout, l'épuisement gagné existe depuis longtemps, mais on propose maintenant de l'éliminer progressivement. Si on vous demandait, en toute honnêteté, de justifier cette décision, que diriez-vous?

**M. Clark:** En toute honnêteté, je dirais que c'est une décision complètement juste et équitable. Du point de vue de la politique fiscale, ou de la politique générale, il faut savoir si nous offrons des encouragements adéquats pour le forage dans les terres du Canada, et si ces encouragements sont comparables à ceux qui sont accordés dans les autres pays.

**Le président:** Quels sont ces encouragements, et comment peut-on les comparer à ceux qui existent ailleurs dans le monde?



[Text]

**Dr. Clark:** The earned depletion doesn't end immediately; it is to be in full force through 1982 and then starts to decline beyond that and people are continuing, for tax purposes, to write off 100 per cent of their exploration costs, which I think provides a quite generous write-off system. What we could do, if you would be interested—and I do not know if we have this available—would be to provide some comparisons with the United States.

**The Chairman:** I am not clear as to what you are applying the word "generous" to.

**Dr. Clark:** Well, I guess the question, if I can put it another way, from our point of view, is, do we have a set of incentives that will ensure the kind of activity we want, and which provides an investment opportunity in Canada that is comparable to other jurisdictions, so that when somebody is making an investment decision as to where to put his exploration dollar, given the exploration prospects he faces in Canada as against elsewhere in the world, and will the tax system at least be neutral, or positive with regard to investment in Canada?

**The Chairman:** Could you list for us those incentives that you think would force the conclusion that it is a fair *quid pro quo*?

**Dr. Clark:** Perhaps my colleague wants to describe the write-off system in Canada as compared to that in the United States.

**Mr. W. Toms, Chief, Fiscal Policy Division, Financial and Fiscal Analysis Branch, Department of Energy, Mines and Resources:** The write-off system, as I understand it, in the United States, requires one to effectively capitalize the cost of a successful exploration well and deduct it over a period of time, whereas in Canada you are allowed an immediate write-off of 100 per cent, and currently the depletion allowance is 33 1/3 per cent. That 33 1/3 per cent is being phased out over time.

I suppose the other aspect that allows one to say that effectively the system is more generous here is that one has to look at the fiscal burden once one is producing, and one would have to compare the royalty regimes that are being proposed for the Canada lands with those that are available elsewhere; so it is a question not only of looking at the cost of the investment, but also of looking at the fiscal burdens that are imposed once that investment is successful.

Last but not least, I think one should look at the geological prospects in terms of the relative attractiveness of Canadian investment compared to investment elsewhere.

**Senator Lafond:** The witness said that this was being phased out over a number of years. What is the range of that number of years? Is it one, three or 13?

**Dr. Clark:** By 1985 it will be phased out.

**Mr. Gillespie:** The depletion allowance was eliminated last year in respect of other than Canada lands, was it not?

**Dr. Clark:** It was eliminated for other than Canada lands except for synthetic projects and enhanced oil recovery.

[Traduction]

**M. Clark:** L'allocation pour épuisement gagné ne disparaîtra pas immédiatement; cette mesure ne sera éliminée progressivement qu'après 1982. Les intéressés continueront, à des fins fiscales, à amortir 100 p. 100 de leurs coûts d'exploration. Je crois que c'est un système d'amortissement très généreux. Si vous le désirez, je ne sais pas si cela sera vraiment possible, mais nous pourrions tenter de vous offrir certaines comparaisons avec ce qui est offert aux États-Unis.

**Le président:** Je ne sais pas de quoi vous parlez quand vous dites que c'est généreux.

**M. Clark:** Bien, je vais m'exprimer d'une autre façon. Avons-nous au Canada un ensemble d'encouragements qui assureront le type d'activité que nous désirons, ainsi que des perspectives d'investissement qui soient comparables à celles offertes dans les autres pays lorsque quelqu'un doit décider de l'endroit où investir son dollar d'exploration, compte tenu des perspectives d'exploration offertes au Canada? Est-ce que le système fiscal sera, sinon positif, tout au moins neutre en ce qui a trait à l'investissement au Canada?

**Le président:** Pourriez-vous nous donner une liste de ces encouragements qui, selon vous, indiqueraient qu'il s'agit d'un équivalent juste?

**M. Clark:** Je crois que mon collègue désire décrire le système d'amortissement canadien en comparaison de celui qui est offert aux États-Unis.

**M. W. Toms, chef, Division fiscale, Direction de l'analyse financière et fiscale, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Le système d'amortissement américain, tel que je le conçois, stipule que le participant doit capitaliser de façon efficace le coût d'un puits d'exploration rentable et le déduire au cours d'une période donnée, alors qu'au Canada, le participant a immédiatement droit à un amortissement de 100 p. 100; aujourd'hui l'allocation pour épuisement est de 33 1/3 p. 100 et est en voie d'être éliminée progressivement.

Je crois que l'autre aspect qui nous permet de soutenir que le système est plus généreux dans notre pays est l'importance du fardeau fiscal lorsqu'il y a production; il faudrait comparer les régimes de redevances qui sont proposés pour les terres du Canada et ceux qui sont appliqués dans les autres pays. Il s'agit donc non seulement d'étudier le coût de l'investissement, mais également les fardeaux fiscaux qui sont imposés une fois que l'investissement est couronné de succès.

Le dernier élément, mais non le moindre, est celui des perspectives géologiques en ce qui concerne l'attrait relatif d'un investissement au Canada comparativement à un investissement dans un autre pays.

**Le sénateur Lafond:** Le témoin a dit que cette allocation serait éliminée graduellement au cours d'un certain nombre d'années. Combien d'années? Une trois ou treize?

**M. Clark:** Cette allocation sera éliminée d'ici 1985.

**M. Gillespie:** L'allocation pour épuisement a été éliminée l'an dernier pour toutes les terres autres que les terres du Canada, n'est-ce pas?

**M. Clark:** C'est exact, sauf en ce qui concerne les projets de pétrole synthétique et de récupération assistée.

[Text]

**The Chairman:** What part of the oil production would be made up of synthetic oil?

**Dr. Clark:** Well, right now about 10 per cent of production would be made up of synthetic oil, but it will grow if the Alsands and Cold Lake projects come on stream. At that time it will take on a much greater proportion, obviously.

**The Chairman:** You are not attaching much importance to that at this moment, are you, as a part of the building up of your fairness schedule?

**Dr. Clark:** We felt that the continuation of earned depletion with regard to the synthetic plants was a necessary component in providing an attractive fiscal regime to make sure that the two new projects went ahead, and we obviously came to the view that we could sustain the type of exploration effort that we thought necessary without that continuation on the Canada lands.

**Senator Roblin:** When we were studying one of the previous bills on this topic we were provided with a set of comparisons showing the tax regimes and other significant features proposed in Canada under the National Energy Program, as originally introduced, as compared to those of other countries, and the United States, the United Kingdom and Norway were the three that I recall. Perhaps there were others. We have had a change in the National Energy Program as a result of the agreements that have just been concluded, and I am wondering whether we can get the same kind of information brought up to date to show us how the tax regime, or other significant rules and regulations compare as between these various jurisdictions. Is that a possibility?

**Dr. Clark:** Yes, certainly. I do not know how quickly we can do it, but yes, we will get back to you as soon as possible.

**Senator Roblin:** I mention that because on the last occasion some of the witnesses were complaining that the Canadian situation was a little heavy. I am not making any judgment on that, but I would like to get the facts and see where we stand now.

**Senator Cook:** Could that comparison also show the rights of the different governments in terms of back-ins and that sort of thing?

**Dr. Clark:** Certainly. If it would be helpful, we could now take you through a comparison of the Canada Lands versus the provincial regimes.

**Senator Roblin:** Yes, I meant to say that I would like to get the information both for the provincial regime and the Canada lands.

**Mr. Toms:** Yes. Perhaps we could refer to a document, of which I managed to bring several copies.

The purpose of the document is to provide people with an overview of the objectives of the progressive incremental royalty system, and some of the mechanics of it in terms of understanding how a calculation is completed for the progres-

[Traduction]

**Le président:** Quel pourcentage de la production du pétrole le pétrole synthétique représente-t-il?

**M. Clark:** Aujourd'hui, 10 p. 100 environ de la production sont formés de pétrole synthétique et ce pourcentage augmentera si les projets de Alsands et de Cold Lake commencent à produire. A ce moment-là, ce pourcentage montera évidemment de façon considérable.

**Le président:** Mais vous n'accordez pas une très grande importance à cet aspect en ce moment, dans le cadre de l'impartition d'un délai équitable, n'est-ce pas?

**M. Clark:** Nous croyions que le maintien de l'épuisement gagné pour les usines de pétrole synthétique était un élément nécessaire à l'établissement d'un régime fiscal attrayant afin d'assurer la poursuite des deux nouveaux projets; nous avons évidemment conclu que nous pourrions maintenir le type d'efforts d'exploration que nous croyons nécessaires sans avoir à maintenir cette allocation pour épuisement gagné pour les terres du Canada.

**Le sénateur Roblin:** Lorsque nous étudions un des bills précédents à ce sujet, on nous avait présenté diverses comparaisons des régimes fiscaux et d'autres avantages importants offerts au Canada dans le cadre du Programme énergétique national original par rapport à ceux des autres pays. Les États-Unis, le Royaume-Uni et la Norvège sont les trois pays dont je me souviens. Peut-être, y en avait-il d'autres. Le Programme énergétique national a été modifié, dans une certaine mesure, à la suite de l'entente qui vient d'être conclue, et j'aimerais savoir s'il serait possible d'obtenir une mise à jour de ce genre de renseignements, afin que soient mis en évidence les avantages de notre régime fiscal, ou d'autres règlements importants, par rapport à ceux d'autres pays. Est-ce que cela serait possible?

**M. Clark:** Oui, certainement. Je ne sais pas combien de temps cela prendra, mais nous vous fournirons ces renseignements le plus tôt possible.

**Le sénateur Roblin:** J'en ai parlé parce que la dernière fois, certains des témoins se sont plaints que la situation canadienne était assez difficile. Je ne veux pas me prononcer là-dessus, mais j'aimerais obtenir des données à ce sujet.

**Le sénateur Cook:** Cette comparaison pourrait-elle également démontrer la participation des divers gouvernements au chapitre de l'exploration pétrolière?

**M. Clark:** Certainement. Si cela pouvait vous être utile, nous pourrions vous offrir une comparaison entre les terres du Canada et les régimes provinciaux.

**Le sénateur Roblin:** Oui, je voulais également ajouter que j'aimerais avoir ce type de renseignements.

**M. Toms:** Peut-être pourrions-nous maintenant parler d'un document dont j'ai apporté aujourd'hui plusieurs exemplaires.

Ce document vise à offrir un aperçu des objectifs du système de redevances progressives, et certains des aspects de son fonctionnement, notamment la façon dont on procède au calcul des redevances progressives. La deuxième partie du document



[Text]

sive incremental royalty system. The second part of the document attempts to put the progressive incremental royalty system into context by comparing it to the royalty systems that exist in the provinces of Alberta and Saskatchewan.

Starting with the first page, the objectives of the progressive incremental royalty system—and I believe this goes back to the relative prospectiveness of investment—is that this royalty system was designed to be both flexible and profit sensitive. A profit sensitive royalty system was deemed to be the appropriate one to be designed for Canada lands because it absorbs at least part of the risk of capital spending. A lot of royalty systems tend to be geared towards taking an amount off the top without any recognition of the operating costs or capital costs that may have been incurred in producing the resource. Therefore, the progressive incremental royalty was tied to the profitability of each individual discovery as it would be made on Canada lands, the philosophy being, generally, that the progressive incremental royalty system should not encumber what might be marginally economic fields, but, rather, would collect a fair share for the government on larger, more profitable fields.

The progressive incremental royalty system starts from the existing fiscal regime, which means the income tax system and the petroleum and gas revenue tax. We begin with a corporate income tax rate of 46 per cent. From that 46 per cent is deducted a resource allowance in lieu of royalty deductibility, which effectively reduces the 46 per cent tax rate down to 75 per cent of the 46 per cent, or 34.5 per cent.

As I mentioned earlier, royalties are not deductible against corporate income taxes, whether they be federal or provincial royalties. The new tax that was introduced with the National Energy Program was the petroleum and gas revenue tax. When first introduced, it was at an 8 per cent level. In the Alberta agreement, it was increased to a level of 16 per cent, but a resource allowance of 25 per cent, similar to that introduced with the income tax system, has had the effect of reducing that 16 per cent rate down to 12 per cent.

For the Canada lands, the progressive incremental royalty system basically comes in two parts: a non-progressive part, which is the basic royalty set at 10 per cent of the wellhead revenues, which is not profit sensitive in any way; and a profit sensitive portion which takes 40 per cent of all profit above a 25 per cent rate of return.

**Senator Balfour:** Excuse me, Mr. Chairman, would the witness respond to questions on a point-by-point basis or would he prefer that we defer the questions until we have been through this document?

**The Chairman:** Are you prepared to answer questions now?

**Mr. Toms:** Yes.

**Senator Balfour:** I would like clarification on the profit sensitive tax or royalty. Is that on the total operation of the particular company on Canada lands or is that a 25 per cent rate of return on an individual pool?

[Traduction]

cherche à placer le système de redevances progressives dans un certain contexte en le comparant aux systèmes de redevances qui existent en Alberta et en Saskatchewan.

A la première page, on discute des objectifs du système de redevances progressives, et je crois que cela remonte aux perspectives relatives d'investissement, le système de redevances a été conçu pour être à la fois flexible et axé sur les profits. Un type de système a été jugé approprié pour les terres du Canada puisqu'il absorbe au moins une partie du risque d'investissement. Un bon nombre de systèmes de redevances tendent à être établis pour faire disparaître certains coûts sans tenir compte des coûts d'exploitation ou des investissements qui ont pu être subis pour la produire. L'augmentation progressive de redevances était donc liée à la rentabilité de chaque découverte sur les terres du Canada, le principe étant que le système d'augmentation progressive des redevances ne devrait pas grever les éventuels gisements marginalement économiques, mais plutôt permettre au gouvernement de percevoir une part équitable, sur des gisements plus importants et plus rentables.

Le système d'augmentation progressive des redevances commence avec le régime fiscal actuel, soit le régime d'impôt sur le revenu et sur les revenus du pétrole et du gaz. Nous imposons d'abord, sur le revenu des sociétés un taux d'impôt de 46 p. 100, dont nous déduisons, à titre de redevances une indemnité de ressources qui équivaut à 75 p. 100 du 46 p. 100, soit 34,5 p. 100.

Les redevances fédérales ou provinciales, je l'ai dit plus tôt, ne sont pas déductibles de l'impôt sur le revenu des sociétés. Le nouvel impôt, qui a été présenté avec le programme énergétique national, a été l'impôt sur le revenu du pétrole et du gaz. Au début il était de 8 p. 100. Dans l'accord de l'Alberta, il a été porté à 16 p. 100, mais il a été réduit à 12 p. 100 par une indemnité de ressources de 25 p. 100, semblable à celle qui a été présentée avec le système d'impôt sur le revenu.

Le système d'augmentation progressive des redevances sur les terres du Canada comprend deux parties: l'une, non progressive, qui est la redevance de base établie à 10 p. 100 des revenus de tête de puits, qui est entièrement indépendante des profits; et l'autre, dépendante des profits, rentable qui touche 40 p. 100 des profits au-dessus d'un taux de revenu de 25 p. 100.

**Le sénateur Balfour:** Excusez-moi, monsieur le président, mais le témoin pourrait-il répondre aux questions, article par article, ou préfère-t-il que nous les remettons à plus tard, lorsque nous aurons étudié le document?

**Le président:** Voulez-vous répondre maintenant aux questions?

**M. Toms:** Oui.

**Le sénateur Balfour:** J'aimerais des précisions sur l'impôt ou la redevance sur les profits. Portent-ils sur l'ensemble des transactions de cette société, sur les terres du Canada, ou est-ce un revenu de 25 p. 100, sur un gisement particulier?



[Text]

**Mr. Toms:** It is a 25 per cent rate of return of an individual pool.

**Senator Balfour:** In other words, theoretically a company could be showing a bottom-line loss, yet nevertheless would be burdened with a tax on individual operations?

**Mr. Toms:** That is correct.

**Senator Balfour:** I am just puzzled. How did you arrive at a 25 per cent rate of return? One could get 19½ per cent right now on Canada Savings Bonds. Why would 25 per cent on an enterprise which is fraught with risk be considered appropriate? Are you in a position to comment?

**Dr. Clark:** I believe these are always difficult judgments to make. The rates of 40 per cent and 25 per cent were arrived at after much discussion with the industry with regard to the point at which we should start cutting in. One could obviously come to a different judgment, and I think it is very hard to say. Going through the presentation, you will see that we do not believe that the total fiscal burden imposed by this system is likely to be excessive. That is, however, clearly a judgment call and I do not think there is any magic to it.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I have a question. Simply to clear one question in my mind, exclusive of the Norman Wells field, is there actually any production in existence now to which the progressive incremental royalty applies?

**Dr. Clark:** No. I do not know if we have an estimate of a time at which the PIR is likely to kick in. What would be the first year in which we would receive a progressive incremental royalty?

**Mr. Toms:** Assuming that Hibernia comes on stream, it would probably be two or three years after the start-up of Hibernia that a progressive incremental royalty would be paid. There is a provision, in a progressive incremental royalty, which allows the companies which have made discoveries before a certain date to apply for a three-year holiday. Therefore, depending on whether that three-year holiday was exercised at the option of the company the period in which the PIR starts to be collected would be deferred an extra three years.

**Senator Stollery:** At the moment, however, there actually is not a single barrel of commercial oil being produced in the Canada lands to which the progressive incremental royalty would apply, other than possibly the decision which you said has not yet been made with regard to Norman Wells, which, as you said, could probably be defined as old oil rather than new oil? Is that correct?

**Dr. Clark:** The Norman Wells field is exempt.

**Senator Stollery:** Perhaps we can leave aside the Norman Wells field.

**Dr. Clark:** It is not likely to be until the mid-1990s that the Government of Canada will receive PIR income.

**Senator Buckwold:** With regard to the profit sensitive portion that you described, which will take 40 per cent of all profit above the 25 per cent rate of return, does the oil company pay its income tax on the full amount of its return or

[Traduction]

**M. Toms:** C'est un revenu de 25 p. 100 sur un gisement particulier.

**Le sénateur Balfour:** En d'autres termes, théoriquement, une société pourrait accuser un déficit et serait néanmoins assujettie à un impôt sur ses opérations particulières?

**M. Toms:** C'est exact.

**Le sénateur Balfour:** Cela m'intrigue. Comment êtes-vous arrivé à un taux de revenu de 25 p. 100? On peut aujourd'hui obtenir 19½ sur les épargnes du Canada. Comment peut-on considérer que 25 p. 100 est approprié pour une entreprise lourde de risques? Pouvez-vous nous expliquer?

**M. Clark:** Ce sont, je crois des jugements qui sont toujours difficiles à porter. Nous sommes arrivés au taux de 40 p. 100 et de 25 p. 100, après avoir beaucoup discuté avec l'industrie, quant au point où nous devons commencer à opérer des réductions. On peut, évidemment, en arriver à une autre conclusion: il n'est pas facile de se prononcer. Le mémoire vous apprendra que le fardeau fiscal imposé par ce système peut très bien être excessif. Ce n'est, cependant, qu'une opinion.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, je voudrais poser une question étrangère au gisement de Norman Wells; existe-il une exploitation en cours, à laquelle les augmentations progressives de redevances s'appliquent?

**M. Clark:** Non. J'ignore si nous avons des prévisions sur la date à laquelle cette augmentation s'appliquera. Quelle serait la première année où nous recevions une augmentation progressive de redevances?

**M. Toms:** Si Hibernia se concrétise, il faudra probablement deux ou trois ans après le début de l'exploitation, avant qu'une augmentation progressive de redevances soit versée. Il existe, dans une augmentation progressive de redevance, une disposition qui permet aux sociétés qui ont fait des découvertes avant une certaine date, de faire une demande pour une vacance de trois ans. Par conséquent, selon que la société a, ou non, profité de sa vacance de trois ans, la période dans laquelle le PIR commence à être perçu serait différée de trois ans encore.

**Le sénateur Stollery:** Mais actuellement, il n'y a pas, en fait, un seul baril de pétrole commercial qui est produit dans les terres canadiennes auquel l'augmentation progressive des redevances s'appliquerait, sauf peut-être les Norman Wells, pour lesquels la décision est pendante et dont le pétrole pourrait, comme vous le dites probablement être qualifié d'ancien plutôt que de nouveau? Est-ce juste?

**M. Clark:** Le gisement Norman Wells est exempté.

**Le sénateur Stollery:** Peut-être pourrions-nous laisser de côté le gisement Norman Wells.

**M. Clark:** Le gouvernement du Canada ne touchera probablement pas le PIR avant le milieu des années 1990.

**Le sénateur Buckwold:** Au sujet de la partie rapportant des profits dont vous avez parlé, qui prendrait 40 p. 100 de tout profit excédant le taux de 25 p. 100 du revenu, la société pétrolière paye-t-elle de l'impôt sur le revenu sur son revenu

[Text]

do you take your 40 per cent off, reducing their profit to that extent, after which they pay tax on it?

**Dr. Clark:** At this point, Mr. Chairman, I will say that I think it would be helpful if we continued going through the presentation. The answers to some of these questions are contained within it; for example, we try to define the marginal impact of the system. Perhaps we could run through the presentation fairly quickly. If we have not answered your question at that time, we will come back to it.

**Senator Cook:** Before you do that, could I ask a question? As usual, I am a bit slow in following figures. This instruction has nothing to do with any provincial taxes at all?

**Dr. Clark:** No, because this is entirely to do with federal lands.

**Senator Cook:** Yes. Do I understand that there would be a corporate income tax of 34.5 per cent?

**Dr. Clark:** Yes.

**Senator Cook:** There will then be a petroleum and gas revenue tax of 12 per cent?

**Dr. Clark:** Right.

**Senator Cook:** Then there is a basic tax of 10 per cent?

**Mr. Toms:** There is a basic royalty of 10 per cent.

**Senator Cook:** Yes. In fact there are, then, the income tax, the petroleum and gas revenue tax of 12 per cent—

**Mr. Toms:** Yes.

**Senator Cook:** . . . and the basic royalty of 10 per cent.

**Mr. Toms:** Yes.

**Senator Cook:** Then there is the progressive incremental royalty of 40 per cent after they take off 25 per cent.

**Mr. Toms:** Yes.

**Senator Cook:** Can you give me the figures of how this works out, if you take, for instance, a company sold for a profit of \$100? He pays \$34.50 in income tax. Is that right?

**Mr. Toms:** Actually, those numbers are on page 3 and page 4. Perhaps we could wait for that.

**Senator Cook:** Very well.

**Mr. Gillespie:** Will we be coming to those figures later?

**Mr. Toms:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, we heard the rationale for phasing out the depletion allowance, namely, that the compensation for that was the new-oil price. What was the rationale for increasing the petroleum and gas revenue tax?

**Mr. Clark:** I would not want to mix the thing as, in a sense, a tradeoff. The question we continuously ask ourselves is whether the total package of prices, up-front investment credits and overall downstream effective fiscal burden is adequate to make it an attractive investment opportunity. I guess when we look at it, we think, and we are saying to you, that we have

[Traduction]

total ou si vous prenez-vous votre 40 p. 100, réduisant d'autant la somme imposée?

**M. Clark:** Au point où nous en sommes, je pense, monsieur le président, qu'il serait utile de poursuivre l'étude du mémoire, où l'on trouve les réponses à certaines de ces questions, par exemple, une définition provisoire des conséquences marginales du système. Nous pourrions peut-être parcourir rapidement le mémoire. Si, ensuite, vous trouvez que nous n'avons pas répondu à vos questions, nous pourrions y revenir.

**Le sénateur Cook:** Puis-je, d'abord poser une question? Comme d'habitude, je m'achemine lentement dans les chiffres. Cette séance n'a rien à voir avec les impôts provinciaux, n'est-ce pas?

**M. Clark:** Non, elle porte entièrement sur les terres fédérales.

**Le sénateur Cook:** Oui. Dois-je comprendre qu'un taux d'imposition de 34.5 p. 100 frapperait le revenu des sociétés?

**M. Clark:** Oui.

**Le sénateur Cook:** L'impôt sur le revenu, pour le pétrole et le gaz, sera donc de 12 p. 100?

**M. Clark:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Il y aura donc un impôt de base de 10 p. 100?

**M. Toms:** Il existe une redevance de base de 10 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Oui, En fait, il y a l'impôt sur le revenu, l'impôt sur le revenu du pétrole et du gaz de 12 p. 100 . . .

**M. Toms:** Oui.

**Le sénateur Cook:** . . . et la redevance de base de 10 p. 100.

**M. Toms:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Ensuite, il y a l'augmentation progressive de la redevance de 40 p. 100, après soustraction de 25 p. 100.

**M. Toms:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous me dire ce que doit payer celui qui réalise un profit de \$100? Il paye \$34.50 d'impôt sur le revenu, n'est-ce pas?

**M. Toms:** En fait, ces chiffres figurent sur les pages 3 et 4. Nous pourrions attendre d'en arriver là, pour en discuter.

**Le sénateur Cook:** Très bien.

**M. Gillespie:** Nous y viendrons plus loin?

**M. Toms:** Oui.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, nous avons entendu les motifs de réduction graduelle de l'indemnité d'épuisement, nommément, qu'elle était compensée par le nouveau prix du pétrole. Quels étaient les motifs d'augmenter l'impôt sur le revenu du pétrole et du gaz?

**M. Clark:** Je ne voudrais pas mélanger les choses, en faire, en quelque sorte, un échange. Nous continuons de nous demander si les prix, les crédits d'investissement et l'ensemble du fardeau fiscal en font un investissement intéressant. A bien y regarder, nous pensons, et nous vous disons que nous avons



[Text]

an overall attractive investment environment. So I wouldn't say we traded one for the other.

**The Chairman:** It is not much of an operation to trade oranges for apples, I suppose. There has to be some correlation between things in relation to the trading in, if you are giving up one thing and picking up what you have given up in another direction. Is that not right?

**Dr. Clark:** Yes.

**The Chairman:** Is that what you mean by "tradeoff"?

**Dr. Clark:** I guess, if you want your analogy, if you have a basket of fruit, what you are most interested in is the overall appearance of the basket. Right? You may take out a banana—

**The Chairman:** I don't care what the basket looks like. All I want to know about is the tradeoff. I want to know how you approach tradeoff.

**Dr. Clark:** I guess we don't approach it in the sense necessarily of saying, "Okay. Let's put the NORP in. Now can we come in and take off earned depletion and raise the PGRT?" Obviously, in putting this package together we were negotiating with a province to do some other things. So when you end up in those negotiations coming to a fiscal regime and a pricing regime, then you go back and look at your Canada lands and you say, "What do I have net on the Canada lands? Do I have a good and fair system on the Canada lands?" As part of that we ended up making some other modifications.

Am I missing your point, sir?

**The Chairman:** I am trying to get through. I am trying to see some answer that is cohesive. I am thinking in terms of the point Senator Stollery developed a couple of minutes ago, that at the present time on Canada lands there is no income subject to progressive incremental royalty. Was that the point you were making, senator?

**Senator Stollery:** That is right, Mr. Chairman, and there will not be for some time.

**The Chairman:** Then, if we limit this study of yours to assessing the pros and cons, you are dealing with the situation where there is no operation producing anything subject to progressive incremental royalty. What assessments do you make? What are you looking for then?

**Dr. Clark:** I agree with you, if the point you are making is that so far as existing investments are concerned companies will tend to look at what are the up-front incentives available and what kind of price they will get from their product. Those are probably the dominant factors as opposed to the PIR. I would agree with you that at any kind of normal discount rates the immediate effect on the company is probably much more important than the PIR system, which is probably the least important.

**The Chairman:** So you plan as part of it to increase prices so as to increase earnings, so as to make something available for taxes, something more. Is that right? Is that the "tradeoff"?

[Traduction]

un environnement très alléchant pour l'investissement. Je ne dirais donc pas que nous avons troqué l'un pour l'autre.

**Le président:** Ce n'est pas une grosse affaire que d'échanger des oranges pour des pommes, je suppose. Il doit y avoir une certaine corrélation entre les choses qui sont échangées; vous abandonnez un article ici pour le reprendre ailleurs. Est-ce exact?

**M. Clark:** Oui.

**Le président:** Qu'entendez-vous par «échange»?

**M. Clark:** Supposons, pour reprendre votre analogie, que vous ayiez un panier de fruits. Ce qui vous intéresse le plus est son apparence, n'est-ce pas? Vous pouvez en retirer une banane...

**Le président:** Que m'importe l'allure du panier. Je veux parler de l'échange. Je veux savoir comment vous l'envisagez.

**M. Clark:** Je ne pense pas que nous approchions nécessairement la question en disant: «D'accord. Utilisons le NORP. Pouvons-nous, maintenant enlever l'épuisement gagné et élever le PGRT»? En réunissant ces conditions, nous négocions avec une province en vue d'autres réalisations. Ainsi, lorsque vos négociations détachent sur un régime fiscal et sur un régime de fixation des prix, vous jetez en arrière un regard sur vos terres du Canada, en vous demandant: «Qu'est-ce que je possède, en somme, dans ces terres du Canada? Suis-je dans une situation bonne et juste? Nous avons donc fini par apporter d'autres modifications.

Vous ai-je mal compris, monsieur?

**Le président:** J'essaie de vous suivre. J'essaie de trouver une réponse qui soit cohérente. Je marche dans la voie que le sénateur Stollery a tracé il y a deux minutes, c'est-à-dire qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas, sur les terres du Canada, de revenus assujettis à une augmentation progressive de redevances. C'est bien ce que vous avez dit, sénateur?

**Le sénateur Stollery:** C'est exact, monsieur le président, et il n'y en aura pas d'ici un bon moment.

**Le président:** Donc, si nous limitons votre étude à l'évaluation du pour et du contre, nous traitons d'une situation où rien ne prête à une augmentation progressive de redevances. Quelles évaluations faites-vous? Que cherchez-vous donc?

**M. Clark:** Je suis d'accord avec vous, si vous entendez que, dans la mesure où il s'agit des investissements actuels, Les sociétés seront portées à considérer les stimulants principaux qui sont offerts et à quel prix elles pourront écouler leurs produits. Ce sont probablement les considérations principales qui s'opposent au PIR. Je conviens avec vous de ce que tout taux de réduction normal exerce probablement sur la société un effet immédiat beaucoup plus important que le système PIR, qui est vraisemblablement le moins important.

**Le président:** Vous projetez donc d'augmenter les prix, pour grossir les recettes et prévoir quelque chose pour les impôts, quelque chose de plus. Est-ce exact? Est-ce cela «l'échange»?



[Text]

**Dr. Clark:** We think that the new oil price is an attractive price for investors buying oil on the Canada lands.

**The Chairman:** What does the consumer say about it?

**Senator Molson:** He hasn't got any new oil yet.

**The Chairman:** No, he hasn't any yet.

**Dr. Clark:** Maybe we should just run through the rest of this presentation.

**Mr. Toms:** When we talk about the profit that is subject to the 40 per cent tax rate, we define profit as occurring after all other taxes. This means that income taxes, the petroleum and gas revenue tax and the basic royalty are all allowed as deductions in determining the profit, subject to the tax rate of 40 per cent.

In determining that profit, capital is allowed to be recovered during the first six years at a rate of one-sixth per year. A rate of return of 25 per cent on capital is allowed, but capital here is defined differently. The latter capital depreciates at the rate of 10 per cent on the declining balance method.

**Mr. Gillespie:** I don't understand your phrase, "capital is allowed to be recovered for the first six years," when you are defining profit.

**Senator Cook:** It is one-sixth a year.

**Mr. Toms:** It is allowed to be recovered as a capital allowance at a rate of one-sixth per year.

**Mr. Gillespie:** In other words, you deduct one-sixth of your capital cost each year.

**Mr. Toms:** Each year for six years. I think tht will be clearer when you see the calculations.

**The Chairman:** How far do you depart from the usual definition of "capital" for this purpose?

**Mr. Toms:** Well, I suppose capital depreciates at different rates. If one looks at the income tax system, for example, one is allowed to recover capital in the income tax system at different rates, depending upon one's perceived economic life of it, as well as the type of incentive that the policymakers would like to have for a particular investment. For example, an asset in the oil and gas industry, say a piece of machinery that may have an economic life of ten or fifteen years, is often written off at 30 per cent per year on a declining balance. So the economic life of an asset, which may be the life which occurs for book purposes, could be quite a bit longer than the life that occurs for tax purposes.

The progressive incremental royalty system has separated the recovery of capital from the rate of return earned on capital. It is not unique, in the sense that other systems do a similar thing.

**The Chairman:** What about depreciation?

[Traduction]

**M. Clark:** Nous croyons que le nouveau prix du pétrole est intéressant pour les investisseurs qui achètent du pétrole sur les terres canadiennes.

**Le président:** Qu'en pense le consommateur?

**Le sénateur Molson:** Il n'a pas encore eu de nouveau pétrole.

**Le président:** Non, il n'en a pas encore.

**M. Clark:** Nous devrions peut-être terminer ce mémoire.

**M. Toms:** Lorsque nous parlons du profit qui est frappé d'un impôt de 40 p. 100, nous le définissons comme celui qui reste, après tous les autres impôts. Les impôts sur le revenu, l'impôt sur le pétrole et le gaz et la redevance de base sont donc tous admissibles, au titre de dégrèvements, pour déterminer le profit qui sera frappé d'un impôt de 40 p. 100.

Dans la détermination de ce profit, on autorise le recouvrement du capital au cours des six premières années, à raison d'un sixième par année. On autorise un taux de revenu de 25 p. 100 sur le capital, mais ici, le capital est défini de façon différente. Ce capital se déprécie à raison de 10 p. 100 du solde regressif.

**M. Gillespie:** Dans votre définition des profits, je ne comprends pas la phrase suivante: «On en autorise le recouvrement au titre d'allocation de capital, à raison d'un sixième par année» durant les six premières années.

**Le sénateur Cook:** A raison d'un sixième par année.

**M. Toms:** On en autorise le recouvrement au titre d'allocation de capital, à raison d'un sixième par année.

**M. Gillespie:** En d'autres termes, vous déduisez un sixième de vos coûts d'immobilisation chaque année.

**M. Toms:** Oui, et ce pendant six ans. Je pense que vous comprendrez mieux quand vous verrez les chiffres.

**Le président:** Dans le cas présent, quelle distance prenez-vous par rapport à la définition habituelle de «capital»?

**M. Toms:** Eh bien, je suppose que les capitaux investis s'amortissent à des taux différents. Selon le régime d'impôt sur le revenu, par exemple, il est possible de recouvrer du capital à des taux différents, selon la rentabilité prévue de l'investissement et le genre de stimulant que les technocrates ont élaboré pour un investissement en particulier. Par exemple, un avoir dans l'industrie pétrolière et gazière, comme une machine qui peut avoir une «vie économique» de dix ou quinze ans, est souvent amorti à un taux annuel d'amortissement dégressif de 30 pour cent. C'est donc dire que la durée économique d'un bien, qui peut très bien être la durée prévue aux fins comptables, peut être beaucoup plus longue que celle attribuée aux fins d'impôts.

Le régime de redevance progressive établit une distinction entre le recouvrement d'investissements et le taux de rendement du capital. La règle n'a rien de très particulier, en ce sens que d'autres systèmes font de même.

**Le président:** Et que dire de l'amortissement?

[Text]

**Mr. Toms:** Basically, the depreciation is the same as the capital allowance in this system. One is allowed to deduct the capital cost at the depreciation rate of one-sixth.

**The Chairman:** Presumably, the deduction is to equate the asset, on which the capital was spent originally, to its down value by reason of the fact that it has a life of so many years.

**Mr. Toms:** That is correct. Basically, the progressive incremental royalty system provides an additional incentive in so far as it has separated the calculation of what capital is in place for purposes of earning a rate of return from depreciation, which is the recovery of capital.

**Mr. Gillespie:** Are exploration expenses deducted for purposes of computing profit?

**Mr. Toms:** If those exploration expenses occurred within the ring fence, yes. By that term I mean that when a particular discovery is made, effectively there is a conceptual ring fence drawn around it. So a successful exploration well, the well that opened up that particular deposit, would be considered a part of that capital expenditure. A series of unsuccessful exploration wells, which may have occurred many miles away, will, of course, not be considered as part of the expenditures in calculating the progressive incremental royalty.

**The Chairman:** Then every time a company decides to expand the area of its operations or its explorations, it should not do it as the original company but rather incorporate another company and invest in that one.

**Senator Cook:** Not necessarily, because if the company discovers another field, it will get its exploration costs whether it is a separate company or not.

**Senator Molson:** I think this system is most ingenious, but I am wondering why such a sophisticated system is necessary. Wouldn't it have been simpler to say, "If you get anything out of this hole you are going to pay a certain proportion in the form of income tax." Why is it necessary to go through all these different levels of taxation when in fact you are trying to say that out of the successful field the government gets a larger share and that out of a bad field it gets nothing and so on. Wouldn't it have been simpler to put the ring fence around a well and say that after two years the government gets a certain share of the profits?

**Mr. Toms:** I think your analogy is very good. The progressive incremental system operates much like an income tax.

**Senator Molson:** Most of these steps do when they are put together, but you are going step by step, and goodness knows

[Traduction]

**M. Toms:** Fondamentalement, dans le système actuel, l'amortissement équivaut à la déduction fiscale sur les investissements. Il est permis de déduire les coûts d'immobilisation à un taux d'amortissement équivalant à un sixième.

**Le président:** Il semble donc que la déduction vise à ramener l'avoir, qui a fait l'objet de l'investissement initial, à sa moins-value compte tenu du fait que le bien a une durée utile de tant d'années.

**M. Toms:** C'est exact. Fondamentalement, le système de redevance progressive offre un stimulant supplémentaire dans la mesure où il établit une distinction dans le calcul des investissements effectivement réalisés dans le but d'obtenir un taux de rendement de l'amortissement, ce qui correspond au recouvrement de l'investissement.

**M. Gillespie:** Les frais d'exploration sont-ils déduits aux fins du calcul des bénéfices?

**M. Toms:** Si ces frais d'exploration sont engagés dans l'exploration d'un puits bien délimité, oui ils sont déduits. Voici ce que j'entends par «puits bien délimité»: lorsqu'il est procédé à une découverte précise, effectivement on conçoit une délimitation fictive du puits. C'est donc dire que les frais engagés dans un puits d'exploration conduisant à une découverte de pétrole seraient considérés comme faisant partie de l'immobilisation. Par contre, les frais engagés dans une série de puits d'exploration improductifs et qui sont peut-être situés à des milles et des milles de distance, ne seront bien sûr pas considérés comme des éléments de dépenses dans le calcul de la redevance progressive.

**Le président:** Donc, chaque fois qu'une société décide de pousser davantage son exploitation ou ses travaux d'exploration, elle ne devrait pas le faire au nom de la société initiale, mais bien plutôt constituer une autre société et investir dans cette dernière.

**Le sénateur Cook:** Pas nécessairement, parce que si la société découvre un autre gisement de pétrole, elle pourra déduire ses frais d'exploration qu'il s'agisse d'une société distincte ou non.

**Le sénateur Molson:** Je crois que ce système est très ingénieux, mais je me demande pourquoi il est nécessaire de tant compliquer les choses. Ne serait-il pas plus simple de dire que si, après forage, on découvre du pétrole, la société devra verser une certaine proportion de ses recettes sous forme d'impôts sur le revenu. Pourquoi faut-il passer par tous ces différents échelons d'imposition alors qu'en réalité, vous essayez de nous démontrer que lorsqu'il y a exploitation d'un puits, le gouvernement en tire une part plus importante et lorsqu'il a forage improductif, il n'en retire rien, et ainsi de suite. N'aurait-il pas été plus simple de délimiter précisément un puits et de dire qu'après deux ans, le gouvernement tire une certaine partie des bénéfices?

**M. Toms:** Je crois que votre analogie est très bonne. Le système de redevance progressive fonctionne en grande partie comme les impôts sur le revenu.

**Le sénateur Molson:** La plupart de ces étapes sont franchies avec succès une fois réunies, mais vous y allez maintenant



[Text]

how many steps you have here. It is very clearly laid out, and I congratulate you on that, but once we get through all this, wouldn't it be simpler to say, "When we put a ring fence around a particular hole, the profits which come out of it are taxed at a certain rate." That way we would skip these steps.

**Mr. Toms:** Really, that is what we are trying to do, but outside the confines of the Income Tax Act.

**The Chairman:** Do it in a complicated way.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I was looking at the chart which is headed "Total Burden", and I wonder if I could have it clarified. You have said here that the government's share is about 74 per cent. I presume that that share refers to the Canada lands, does it not?

**Dr. Clark:** Right.

**Senator Stollery:** And Alberta's share is about 63 per cent?

**Dr. Clark:** At the margin.

**Mr. Toms:** I would like to explain that calculation. That calculation indicates the government's share at the margin. Let us take, for example, a company which is in the position of paying the progressive incremental royalty and the income tax. What would happen to the federal government's share of marginal revenue if there was a sudden escalation in the market price? This calculation shows that the federal government will be taking 74 per cent of the marginal income, as opposed to the average income. In other words, on average, the federal government's share of the total income in this field is not 74 per cent, but its share of any extra income which is generated from the field would be 74 per cent.

**The Chairman:** Its share of the progressive incremental royalty profits?

**Mr. Toms:** Its share of the total extra income, because it is collected by more than one method. The 74 per cent is derived from the 12 per cent PGRT, the PIR and income taxes.

**Senator Stollery:** So you cannot compare that 74 per cent because it has an element of what we would call marginal tax rate. Is Alberta's 63 per cent of the marginal share also across the board?

**Mr. Toms:** In the latter part of the handout, there are two numbers. The one on the Syncrude project states that the governments' share out of incremental income is about 81 per cent, and on old oil it is about 95 per cent.

**Senator Roblin:** That is marginal?

**Mr. Toms:** Yes.

**Dr. Clark:** So at the margin on Canada lands, where you are assuming there is an increased dollar of income to the pro-

[Traduction]

étape par étape, et Dieu sait combien il faut en franchir ici. Les dispositions sont clairement établies, et je vous en félicite, mais une fois que vous en avez pris connaissance, ne serait-il pas plus simple de stipuler que lorsqu'un forage en particulier est délimité, les bénéfices que vous en tirez sont imposés à un taux déterminé. Ainsi donc, nous pourrions esquisser ce processus.

**M. Toms:** En réalité, c'est ce que nous tentons de faire, mais en évitant les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Et de façon compliquée.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, je regardais le tableau intitulé «charge totale» et je me demande s'il pourrait être expliqué. Vous avez dit que la part du gouvernement est d'environ 74 p. 100. Je suppose qu'il s'agit ici des terres du Canada, n'est-ce pas?

**M. Clark:** C'est exact.

**Le sénateur Stollery:** Et que la part de l'Alberta est d'environ 63 p. 100?

**M. Clark:** C'est-à-dire la part marginale.

**M. Toms:** J'aimerais expliquer ces calculs qui indiquent la part que reçoit le gouvernement des revenus marginaux. Prenons par exemple une société qui doit payer la redevance progressive et l'impôt sur le revenu. Qu'advierait-il de la part que tire le gouvernement fédéral des revenus marginaux s'il y a hausse subite des prix sur le marché? D'après ces calculs, il appert que le gouvernement fédéral retirerait 74 p. 100 des revenus marginaux par opposition aux revenus moyens. En d'autres termes, en moyenne, la part du gouvernement fédéral de l'ensemble des revenus pour l'exploitation de ce champ particulier n'est pas de 74 p. 100, mais plutôt sa part de tout revenu supplémentaire provenant de l'exploitation de ce même champ sera de 74 p. 100.

**Le président:** Sa part des bénéfices tirés des redevances progressives?

**M. Toms:** Sa part de l'ensemble des revenus supplémentaires parce qu'ils sont perçus de plus d'une façon. Cette part de 74 p. 100 provient des 12 p. 100 des taxes sur les recettes pétrolières et gazières, des redevances progressives et des impôts sur le revenu.

**Le sénateur Stollery:** C'est donc dire que l'on ne peut comparer cette part de 74 p. 100 parce qu'elle fait appel en partie à ce que l'on pourrait appeler le taux le plus élevé de l'impôt. La part de 63 p. 100 de l'Alberta de ces revenus marginaux intervient-elle aussi?

**M. Toms:** Deux données sont présentées dans la dernière partie du document. Suivant le projet Syncrude, la part du gouvernement tirée des revenus progressifs est d'environ 81 p. 100 et celle provenant des recettes tirées sur l'ancien pétrole est d'environ 95 p. 100.

**Le sénateur Roblin:** Et c'est ce qu'on appelle rendement marginal?

**M. Toms:** Oui.

**M. Clark:** Donc, du point de vue rendement marginal, sur les terres du Canada où vous supposez que le producteur tire



[Text]

ducer, and he does nothing with it, either to reinvest it or shield it for income tax purposes, the government would take 74 per cent. In terms of the Syncrude project the government would take about 81 per cent and on old conventional oil in Alberta it would take about 95 per cent. That is on the margin. On average, all those numbers are brought down. For example, the government is taking 50 to 60 per cent in Canada lands.

**Senator Roblin:** I do not wish to anticipate the explanation, but I am not clear about the margin—marginal to what? It has to start some place.

**Dr. Clark:** We are taking an existing producing field. Suppose the price we pay for that field goes up by \$1 per barrel.

**Senator Roblin:** I understand with regard to an existing field, but how do you reach a conclusion with regard to a hypothetical field on Canada lands?

**Dr. Clark:** Because we construct the tax system.

**Senator Roblin:** So we have to see what your givens are?

**Dr. Clark:** Yes. We are assuming on that margin that the producer would take this extra dollar into his income and not reinvest it.

**The Chairman:** Do you put oil in place in a hypothetical calculation?

**Dr. Clark:** It is a producing field.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I would like to come back to the question of exploration. I think we left that matter hanging in the air. With respect to a ring-fenced area, we are talking about no special allowance for exploration in this formula. Do you expect to recover your exploration costs as a direct deduction from your income?

**Mr. Toms:** As far as the progressive incremental royalty is concerned, the only exploration cost which is allowed to be deducted is the cost of the successful exploration well.

**Senator Roblin:** Then for the successful well, the owner may deduct the cost of exploration before he starts paying any tax.

On this other point, you just alluded to a situation where the owner may have been drilling all over the place, and hits some dry holes which are not productive and which are not ring fenced, although he has exploration costs. Where is that picked up in the system, or is it covered, in your opinion, by the grants that are available from the federal government?

**Mr. Toms:** That is picked up in both the income tax system and the grant system. The income tax system that we have is not specific to individual pools or individual finds. We have a corporate income tax system which covers all the corporation's

[Traduction]

des revenus supplémentaires qu'il laisse dormir sans soit les réinvestir, soit les protéger du fisc, le gouvernement prendrait 74 p. 100. Dans le projet Syncrude, le gouvernement prendrait environ 91 p. 100 et sur l'ancien pétrole de l'Alberta, il prendrait environ 95 p. 100. C'est ce qu'on appelle un rendement marginal. En moyenne, tous ces calculs sont diminués. Par exemple, le gouvernement prend de 50 à 60 p. 100 des revenus tirés de l'exploitation pétrolière sur les terres du Canada.

**Le sénateur Roblin:** Je ne veux pas devancer les explications, mais je ne comprends pas tellement ce que l'on entend par marge, rendement marginal par rapport à quoi? Il faut avoir un point de départ.

**M. Clark:** Nous prenons l'exemple d'un champ actuellement producteur. Supposons que le prix du baril de pétrole tiré de ce champ actuellement augmente d'un dollar.

**Le sénateur Roblin:** Je comprends quand il s'agit d'un champ en exploitation, mais comment en arrivez-vous à une conclusion en ce qui concerne un champ hypothétiquement exploité sur des terres du Canada?

**M. Clark:** C'est que nous élaborons le régime fiscal.

**Le sénateur Roblin:** Il nous faut donc voir maintenant quelles sont vos données.

**M. Clark:** C'est exact. Avec cette marge bénéficiaire, nous supposons que le producteur ne va pas réinvestir ses bénéfices.

**Le président:** Incluez-vous le pétrole actuellement découvert dans les calculs hypothétiques?

**M. Clark:** Nous prenons ici l'exemple d'un champ producteur.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, j'aimerais revenir à la question de l'exploration. Je crois que nous avons laissé cette question en suspens. En ce qui concerne un champ bien délimité, d'après la formule actuelle, il n'est absolument pas question d'allocation spéciale aux fins d'exploration. Prévoyez-vous recouvrer vos frais d'exploration en les déduisant directement de vos revenus?

**M. Toms:** D'après le régime de redevance progressive, les seuls frais d'exploration déductibles sont les frais d'exploration engagés lorsqu'il y a découverte de pétrole.

**Le sénateur Roblin:** Donc pour un forage productif, le propriétaire peut déduire les coûts d'exploration avant de commencer à payer tout impôt.

En ce qui concerne l'autre élément, vous venez tout juste de faire allusion à un cas où le propriétaire peut avoir procédé à des forages partout, qu'il réalise un forage improductif et qui n'est pas délimité, bien qu'il ait aussi à déboursier des frais d'exploration. D'après le régime, comment intègre-t-on cet élément, ces frais d'exploration sont-ils couverts, à votre avis, par les subventions qu'offre le gouvernement fédéral?

**M. Toms:** A la fois le régime d'impôt sur le revenu et le système des subventions s'en chargent. Notre régime fiscal n'est pas particulier à des gisements ou à des découvertes précis. Nous disposons d'un régime d'impôt sur les revenus des

[Text]

income from its resource activities. So, effectively, a company which drills an unsuccessful exploration well that is dry and which will never attract a progressive incremental royalty is allowed to deduct those costs against its corporate income as a whole.

**Senator Roblin:** On an accounting basis many firms prorate that total investment they made in exploration or whatever against their production, whatever it is, so that the write-off of the total costs over the producing life of the well. I am not clear how, from a tax point of view, a man recovers his exploration costs when he discovers a well and has a ring around it, as you have just described.

**Dr. Clark:** We have to separate the progressive incremental royalty system from the income tax system. Under the income tax system, anyone who is out doing exploration on the Canada lands can write off 100 per cent of those exploration costs, be it a dry hole or a successful hole. This is one of the different features Mr. Toms referred to in our régime versus the American régime. The explorer can write that off against resource income he may be earning in Alberta. If an oil company producing in Alberta wants to explore in the Canada lands, it can write off and reduce its tax liability on its Alberta production through any drilling it does on the Canada lands. Therefore, the company immediately has a 100-per-cent write-off.

A different question arises when it makes a discovery and tries to delineate it. We are saying that, for PIR purposes, it gets to write off that first well against the PIR.

**Senator Balfour:** Does it get a double deduction?

**Dr. Clark:** Yes, both against income tax and against the PIR.

**Senator Roblin:** Is that the one-sixth allowance?

**Mr. Toms:** That is correct. It is also allowed to earn a 25-per-cent rate of return on that capital.

**Senator Cook:** Which decreases each year. Who will administer this system, your department or the income tax department?

**Dr. Clark:** As yet, all of this income is not rolling in so we have not been too worried about that decision. I suspect the Canada Oil and Gas Administration will look after this, but if it appeared more appropriate to let the Department of National Revenue do it, they may well do this. At the moment, we are the only people with knowledge of the details of the system, but if we ever start receiving large sums of money, we might hand it over to the Department of National Revenue. However, this is a 1990s problem.

[Traduction]

sociétés qui couvre tous les revenus des sociétés reliés à l'exploitation de ressources. Donc, effectivement, une société qui procède au forage d'un puits qui se révèle improductif et qui par conséquent ne tirera jamais de redevance progressive peut déduire ses frais d'exploration de l'ensemble de ses revenus.

**Le sénateur Roblin:** A des fins comptables, nombre de sociétés répartissent proportionnellement l'investissement total qu'elles font pour l'exploration ou autre au regard de leur production, de sorte qu'elles amortissent cet investissement du coût total durant toute la durée de production du puits. Du point de vue de l'impôt, je ne comprends pas clairement comment on peut recouvrer des frais d'exploration lorsqu'on découvre du pétrole dans un puits qui est bien délimité, comme vous venez de le décrire.

**M. Clark:** Nous devons établir une distinction entre le système de redevance progressive et le régime d'impôt sur les revenus. D'après ce dernier, toute personne qui procède à des travaux d'exploration sur les terres du Canada peut amortir 100 p. 100 de ses frais d'exploration, qu'il s'agisse d'un forage productif ou improductif. C'est là un des éléments distincts de notre régime dont a parlé M. Toms comparativement au régime américain. L'explorateur peut déduire ses frais d'exploration de ses revenus reliés à l'exploitation de ressources en Alberta. Si une société pétrolière exploitée en Alberta veut faire de l'exploration sur les terres du Canada, elle peut amortir et réduire ses impôts de sa production albertaine grâce aux travaux de forage qu'elle peut faire sur les terres du Canada. Par conséquent, la société obtient une réduction immédiate de 100 p. 100.

Une question différente se pose lorsqu'elle découvre du pétrole et qu'elle tente de délimiter son puits. Nous disons que, en ce qui concerne la redevance progressive, elle doit amortir d'abord ses revenus au regard de la redevance progressive.

**Le sénateur Balfour:** Obtient-elle une double déduction?

**M. Clark:** Oui, à la fois au titre de l'impôt sur le revenu et de la redevance progressive.

**Le sénateur Roblin:** S'agit-il d'une déduction équivalant à un sixième?

**M. Toms:** C'est exact. La société a aussi droit à un taux de rendement de 25 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Qui diminue d'année en année. Qui va appliquer ce système, votre ministère ou celui du Revenu?

**M. Clark:** Jusqu'à ce jour, tous ces revenus ne sont pas encore gagnés et nous n'avons pas encore commencé à nous en préoccuper. Je suppose que l'Administration des terres pétrolières et gazières du Canada va s'en charger, mais s'il s'avérait plus opportun d'en confier le soin au ministère du Revenu national, ses fonctionnaires pourraient très bien s'en charger. Actuellement, nous sommes les seuls à connaître bien en détail le système, mais si nous commencions à percevoir d'importantes sommes, nous pourrions très bien les transférer au ministère du Revenu national. Toutefois, je crois qu'il s'agit d'un problème qui se posera dans les années 90.



[Text]

**Senator Roblin:** I suppose the Income Tax Act respecting this particular industry is pretty complicated. I have been reading the evidence which was given before the House of Commons committee on February 10. At that time there was a pretty good explanation given of the whole matter. However, when it comes to the treatment of exploration, and quoting from page 24A:21 of that document, it states:

No special allowance for exploration in the formula.

In connection with development costs, on the same page it states:

Producer recovers in most cases about 150-175 per cent of his development costs before profits tax is payable. The extra 50-75 per cent should cover exploration.

That really muddies the waters, so far as I am concerned. Can you offer any explanation of that statement?

**Dr. Clark:** Did we make that statement? Perhaps we could look at the specific reference.

**Senator Roblin:** It was a chart attached to evidence being given by Mr. Tuschak, and I am referring to page 24A:21.

**Dr. Clark:** Perhaps it would be helpful if we went through the table for you.

**Mr. Toms:** I have prepared a sample calculation for the progressive incremental royalty in order to give you an idea of where the deductions come from and in what order.

Just by way of illustration, if we started with a wellhead price of \$18, there would be a direct operating cost of \$2 deducted. The petroleum and gas revenue tax is calculated as 12 per cent of \$16 which is the gross income at the wellhead, that is 10 per cent of \$18 which is \$1.80.

The income tax calculation is shown on the following page. Once again, the income tax calculation very closely follows the kind of calculations which are done for the progressive incremental royalty, the difference being, of course, that the progressive incremental royalty is calculated on a field basis.

The gross income, once again, is \$18, less the operating cost of \$2. The resource allowance is put in lieu of royalty deductibility, being 25 per cent of \$16 or the \$4 figure.

**Senator Cook:** Where is the \$4?

**Mr. Toms:** That is 25 per cent of gross income, \$18 less the \$2 operating cost.

**Dr. Clark:** We are now on the second page.

**Mr. Toms:** I have arbitrarily assumed that an exploration expenditure of \$1 will be incurred and a development expenditure of \$2.

As we discussed earlier, the Income Tax Act allows you to deduct, immediately, at a 100-per-cent rate of write-off, the exploration cost of \$1. Under the Income Tax Act, development expenditures must be deducted at a rate of 30-per-cent, declining balance. Therefore, assuming that a \$2 expenditure

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Je suppose que le calcul de l'impôt sur le revenu pour cette industrie est assez compliqué. J'ai lu les témoignages présentés le 10 février devant le comité de la Chambre. On a donné alors une assez bonne explication de toute cette affaire. Toutefois, lorsqu'il s'agit de la prospection, et je cite la page 24A:21 de ce document:

La formule ne prévoit aucune indemnité pour la protection.

Pour ce qui est des dépenses d'exploitation, on peut lire à la même page:

Le producteur récupère dans la plupart des cas de 150 à 175 p. 100 de ses dépenses d'exploitation, avant d'avoir à payer un impôt sur ses bénéfices. La tranche supplémentaire de 50 à 75 p. 100 devrait couvrir l'exploration.

A mon avis, cette remarque embrouille la question. Pouvez-vous nous l'expliquer?

**M. Clark:** Avons-nous dit cela? Peut-être pourrions-nous vérifier.

**Le sénateur Roblin:** C'était un graphique annexé au témoignage de M. Tuschak, à la page 24A:21.

**M. Clark:** Il serait peut-être utile de revoir tout le tableau.

**M. Toms:** J'ai préparé un exemple du calcul de la redevance additionnelle progressive pour vous donner une idée d'où proviennent les déductions et dans quel ordre.

Si l'on suppose le prix de \$18 à la tête de puits, il y aurait déduction de \$2 en frais d'exploitation directs. L'impôt sur le revenu du pétrole et du gaz est 12 p. 100 de \$16, qui représente le revenu brut moins les frais d'exploitation directs. La redevance de base est 10 p. 100 du revenu brut à la tête de puits, soit 10 p. 100 de \$18: \$1.80.

Le calcul de l'impôt sur le revenu est exposé à la page suivante. Répétons que ce calcul ressemble beaucoup à celui de la redevance additionnelle progressive, sauf que cette dernière est calculée pour l'ensemble du champ.

Ici encore, le revenu brut est de \$18, dont on soustrait les frais d'exploitation de \$2. L'allocation de ressources est utilisée plutôt que la déductibilité des redevances, c'est-à-dire 25 p. 100 de \$16 ou \$4.00.

**Le sénateur Cook:** Où est ce \$4?

**M. Toms:** 25 p. 100 du revenu brut, \$18 moins les \$2 de coût d'exploitation.

**M. Clark:** Passons maintenant à la deuxième page.

**M. Toms:** J'ai supposé des frais d'exploration de \$1 et des frais de mise en valeur de \$2.

Nous l'avons dit plus tôt que la Loi de l'impôt sur le revenu nous permet de déduire, immédiatement, 100 p. 100 des frais d'exploration. En vertu des frais de mise en valeur, à raison de 30 p. 100 du solde décroissant. Supposons que la somme de \$2 a été dépensée cette année, il en sera déduit 30 p. 100 cette



[Text]

was incurred this year, 30 per cent of \$2 will be deducted in this year leaving \$1.40 to be claimed in subsequent years.

By doing all of these subtractions, we come to a figure for income before depletion. Assuming that the exploration expenditures were incurred after the phase-out of depletion, there would be a zero entry there. If those capital expenditures for exploration were incurred earlier on, there would be a figure for depletion.

The result is a federal tax of 46 per cent. It is that \$4.78 which is then entered into the income tax calculation for the progressive incremental royalty.

The next item we come to after deducting income tax is an allowed rate of return. The allowed rate of return in this example again assumes that we have a \$3 capital expenditure in this particular field. They will be allowed to earn, as a deduction, 25 per cent of the \$3 in the first year which is 75 cents. In the second year, they will be allowed to earn 25 per cent of \$2.70 or 90 per cent of the previous year's capital in place. The capital in place will decline by 10 per cent per year. Therefore, there will be a time stream of allowed returns which will occur over the life of the field.

**Mr. Gillespie:** Is this allowed return defined in clause 41?

**Mr. Toms:** Yes. The very last item which is deducted is the capital allowance, and this is the item which, effectively, allows for the recovery of capital. Once again, the total capital expenditures in this field are \$3. The maximum allowed deduction in each year will be 50 cents so that the total capital is recovered over a period of six years.

There is a special provision in Bill C-48 which allows the capital expenditures to be grossed up in the event that there is a long period of delay between the time at which the capital expenditure was incurred and the time at which production actually began.

Basically, those are the reasonably simple mechanics of how the progressive incremental royalty is calculated.

**Senator Cook:** Am I right that, using that example, you receive \$11 of the \$18: \$1.92 PGRT at 12 per cent; \$1.80 basic royalty at 10 per cent; \$4.78 income tax; and \$2.50 for the progressive incremental royalty. According to my arithmetic this works out to \$11.

**Mr. Toms:** Yes.

**Senator Cook:** Eleven dollars out of \$18?

**Mr. Gillespie:** Which leaves, after deducting operating costs, \$5 for the operator.

**Senator Balfour:** Do you get your net-back on your resource allowance?

**Mr. Toms:** The resource allowance is a non-cash charge.

**Senator Buckwold:** It appears that the net-back on the \$18-a-barrel price is \$5.

**Dr. Clark:** I would point out that this is a made-up example, so do not use it as an indicator of what real-world figures would be.

[Traduction]

année et il aura un solde de \$1.40 qui prêtera à déduction dans les années subséquentes.

Toutes ces soustractions nous ont permis d'établir le revenu avant épuisement. Si l'on suppose que les frais d'exploration sont engagés après la réduction progressive de l'épuisement, on arrive à 0. Si ces dépenses en capital pour l'exploration ont été engagées plus tôt, on obtient un montant qui prête à épuisement.

Il en résulte un impôt fédéral de 46 p. 100. C'est ce \$4.78 qui entre dans le calcul de la redevance additionnelle progressive, aux fins de l'impôt sur le revenu.

Le chiffre que nous obtenons ensuite, après déduction de l'impôt sur le revenu, est le taux de rendement autorisé, au sujet duquel nous supposons en outre, pour le champ de l'exemple, \$3 de frais d'amortissement. Il pourra donc y avoir, la première année, déduction de 25 p. 100 du \$3, soit 75 cents. La deuxième année, il pourra y avoir déduction de 25 p. 100 de \$2.70, ou 90 p. 100 du capital investi au cours de l'année précédente. Le capital investi sera amorti à raison de 10 p. 100 par année. Ainsi, les taux de rendement autorisés seront répartis sur toute la durée de vie du champ.

**M. Gillespie:** Est-ce que ce taux de rendement autorisé est défini à l'article 41?

**M. Toms:** Oui. C'est la déduction d'investissement qui permet, en fait, de recouvrer le capital. On suppose ici encore que les investissements sont de \$3. Il pourra y avoir chaque année une déduction maximale de 50c., de sorte que tout le capital est recouvré en six ans.

Une disposition spéciale du bill C-48 qui permet de majorer les dépenses en capital, s'il s'écoule y a un délai prolongé entre le moment de la dépense et celui où la production commence réellement.

Tels sont, en sommes, les mécanismes relativement simples pour le calcul de la redevance additionnelle progressive.

**Le sénateur Cook:** Dois-je comprendre que, dans le cas de votre exemple, vous touchez \$11 sur \$18: \$1.92 TRPG à 12 p. 100; \$1.80 en redevance de base à 10 p. 100; \$4.78 en impôt sur le revenu; et \$2.50 à titre de redevance additionnelle progressive. Si j'en crois mes calculs, j'arrive à \$11.

**M. Toms:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Onze dollars sur \$18?

**M. Gillespie:** Ce qui, après déduction des coûts d'exploitation, laisse \$5 pour l'exploitant.

**Le sénateur Balfour:** Recevez-vous votre revenu, net en allocation de ressources?

**M. Toms:** L'allocation de ressources est une affectation qui n'est pas versée en argent comptant.

**Le sénateur Buckwold:** Il semble que le revenu net sur le prix de \$18 le baril est de \$5.

**M. Clark:** Je vous prie de noter que ce n'est qu'une hypothèse, que vous ne devez pas considérer comme un cas réel.

[Text]

**Senator Cook:** Would you get less than \$5?

**Dr. Clark:** Our view is that we would take 50 to 60 per cent on average, so that is \$9 to \$11.

**Senator Cook:** Where is the 74 per cent?

**Dr. Clark:** The 74 per cent is on the marginal dollar. Suppose we made that figure \$19 and there was no further exploration and no further money invested, then we could take more of that than we would take on average since the explorer has been able to shield, on average, some of his income.

**Mr. Toms:** I attempted to construct this example using round numbers.

Perhaps we can move on to a comparison of some of the other fiscal regimes that exist in Canada. I thought that one of the most interesting fiscal regimes for comparison purposes, because it is a new-oil venture and one that is existing now, is the Syncrude royalty arrangement with the province of Alberta. The Syncrude project is subject to the existing fiscal regime, which means income taxes and the petroleum and gas revenue tax. There is no basic royalty applied to this project, except that the Alberta Government has retained an option, which I believe can be exercised five years after the start-up of production, to take a royalty of 7.5 per cent of gross income.

**The Chairman:** And depletion is available?

**Mr. Toms:** Depletion was available to that project when it was being constructed.

The Alberta government has a profit sensitive royalty, which takes 50 per cent of all profit over a 6 per cent rate of return on the project. They define "profit" as being after operating costs and depreciation.

The total federal and provincial share of the incremental income on this project is about 81 per cent.

**Senator Buckwold:** Is that the agreement just signed with Alberta?

**Mr. Toms:** This royalty dates back to about 1974 when the Syncrude project was in some jeopardy.

**Senator Buckwold:** The figures you give us indicate an incremental income of about 81 per cent.

**Dr. Clark:** That represents the current deal. The royalty was put in place back when the project was in trouble.

**Senator Buckwold:** That is the reason we do not see any activity in Syncrude at the moment. The industry is saying that three just is not enough in it.

**Dr. Clark:** One should recognize that the royalty regime that applies to the Alsands and Cold Lake is different again from the Syncrude project. This is an existing project. We have described another regime in place.

**Senator Cook:** This last one?

**Dr. Clark:** Yes, the last one. So, we can talk about that. What we are talking about is an existing project and what is being imposed on that existing project.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Vous toucheriez moins de \$5?

**M. Clark:** Nous croyons prendre environ de 50 à 60 p. 100, soit entre \$9 et \$11.

**Le sénateur Cook:** Où est le 74 p. 100?

**M. Clark:** Il s'applique au dollar marginal. Supposons que le montant soit de \$19, et qu'il n'y ait plus d'exploration ni d'investissement additionnel, nous prendrions alors plus que la moyenne, étant donné que l'explorateur a été en mesure de protéger une partie de son revenu.

**M. Toms:** J'ai arrondi les chiffres dans cet exemple.

Nous pourrions peut être comparer certains autres régimes fiscaux du Canada. A mon avis l'un des plus intéressants, est l'entente Syncrude sur les redevances qui a été signée avec la province de l'Alberta, étant donné qu'il s'agit d'un régime qui existe déjà et qui s'applique au pétrole nouveau. Le projet Syncrude est assujéti au régime fiscal actuel, c'est-à-dire aux impôts sur le revenu et à la taxe sur les recettes pétrolières et gazières. Aucune redevance de base ne s'applique à ce projet, sauf que le gouvernement de l'Alberta a conservé une option, qu'il peut exercer, je crois, cinq ans après le début de la production, et toucher une redevance de 7.5 p. 100 des recettes brutes.

**Le président:** Et on accorde des déductions pour épuisement?

**M. Toms:** On offrait ces déductions pour le projet, au moment de la construction.

Le gouvernement de l'Alberta touche des redevances de 50 p. 100 sur tous les profits excédant un taux de rendement de 6 p. 100. Les «profits» sont établis, déduction faite des frais d'exploitation et de dépréciation.

La part du revenu progressif qui revient, sur ce projet, au gouvernement fédéral et à la province, est d'environ 81 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce l'accord qui vient juste d'être signé avec l'Alberta?

**M. Toms:** Cette redevance existe depuis environ 1974, quand le projet Syncrude connaissait des difficultés.

**Le sénateur Buckwold:** Les chiffres que vous nous présentez indiquent un revenu additionnel d'environ 81 p. 100.

**M. Clark:** Ce sont les conditions de l'accord actuel. Le principe des redevances a été repris, au moment où le projet était en difficulté.

**Le sénateur Buckwold:** C'est pourquoi nous ne voyons, pour le moment, aucune activité dans le projet Syncrude. Selon l'industrie, il n'en contient, tout simplement pas, assez.

**M. Clark:** Il faut reconnaître que le régime des redevances qui s'applique aux projets Alsands et Cold Lake diffère de celui du projet Syncrude. C'est un projet qui existe déjà. Nous en avons décrit un autre.

**Le sénateur Cook:** Le dernier?

**M. Clark:** Oui, le dernier. Nous pouvons donc en parler. Nous parlons ici d'un projet qui existe déjà et de ce qu'on lui impose.



[Text]

**Senator Cook:** Which is going forward?

**Dr. Clark:** Which is existing and producing.

**Senator Buckwold:** Is that a change in the ground rules as far as the existing production is concerned?

**Dr. Clark:** Yes, there would be a higher fiscal burden on that, to the extent to which the PGRT is taking income from that project.

**Mr. Toms:** In addition to having a royalty which took 50 per cent of the profit, the Alberta government also retained for itself an option to purchase 20 per cent of the project at the original capital cost of the project, plus 8 per cent interest.

So, I found that this royalty regime was rather an interesting comparison with the federal regime and the 25 per cent reserve crown interest that we now have.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, if we are going to look at this kind of thing, would it not be helpful to have the same kind of table prepared as you had for the Canada lands, broken down between provincial, federal and owners?

Is depletion allowed under the Syncrude idea?

**Mr. Toms:** It was allowed, yes.

**Senator Roblin:** So they have depletion and depreciation.

**Senator Cook:** He said that there was no provincial ownership in Canada Lands.

**Mr. Toms:** No.

**Senator Molson:** The 6 per cent rate of return was set in the original deal, was it?

**Dr. Clark:** That is correct.

**Senator Molson:** On what date would that have been set?

**Mr. Toms:** About 1974. As I recall, the agreement allows an 8 per cent rate of return on 75 per cent of the capital. The logic behind that being that if the project had been able to raise 75 per cent of its capital expenditures as debt, the prevailing interest rate for debt was perhaps 8 per cent at that time. So, an allowance was effectively put into the calculation to allow debt financing of the project whether or not it took place.

**Senator Molson:** It certainly looks strange today, does it not?

**Mr. Toms:** There are other regimes in place in Alberta that are somewhat similar in the sense that they also adjust themselves to the capital costs. In particular, the Alberta government has a royalty regime for enhanced oil recovery. Basically, this royalty regime starts with, once again, the existing income taxes and the petroleum and natural gas revenue tax, and the normal royalty on gross revenues. However, the Alberta government allows a deduction for the incremental capital and operating costs which are incurred in this project above what would have been incurred if the project had gone ahead with a waterflood, being a secondary recovery system.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Dont la réalisation se poursuit?

**M. Clark:** Qui existe et produit.

**Le sénateur Buckwold:** Y a-t-il là une modification des règles fondamentales, en rapport avec la production actuelle?

**M. Clark:** Oui, le fardeau fiscal serait plus lourd, dans la mesure où l'on tire des revenus de ce projet dans le cadre de la TRPG.

**M. Toms:** Outre les redevances qui représentaient 50 p. 100 des profits, le gouvernement de l'Alberta se réservait une option d'achat sur 20 p. 100 du projet, au coût original d'investissement du projet, plus 8 p. 100 d'intérêt.

J'ai trouvé intéressant de comparer ce régime de redevances avec le régime fédéral et les intérêts actuels de 25 p. 100 sur les terres de réserve de la Couronne.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, si nous allons discuter sur ce point, ne serait-il pas utile d'avoir le même genre de tableau que celui qui avait été préparé pour les terres du Canada, avec des données pour les provinces, le gouvernement fédéral et les propriétaires?

Est-ce que l'on tient compte de l'épuisement dans le cadre du projet Syncrude?

**M. Toms:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Alors il y a l'épuisement et la dépréciation.

**Le sénateur Cook:** Il a déclaré que les provinces n'étaient pas propriétaires de terres du Canada.

**M. Toms:** Non.

**Le sénateur Molson:** Le taux de rendement de 6 p. 100 était prévu dans l'accord original, n'est-ce pas?

**M. Clark:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** A quel moment avait-on fixé ce pourcentage?

**M. Toms:** Vers 1974. Si je me souviens bien, l'accord prévoyait un taux de rendement de 8 p. 100 sur 75 p. 100 du capital. Ce taux était justifié par le fait que si le projet avait pu emprunter 75 p. 100 de ses investissements, le taux d'intérêt n'était peut-être alors que de 8 p. 100. Ainsi, une allocation a donc été prévue pour financer la dette, que le prêt soit ou non contracté.

**Le sénateur Molson:** Cela semble étrange aujourd'hui, n'est-ce pas?

**M. Toms:** Il existe, en Alberta, d'autres régimes qui lui ressemblent quelque peu, en ce sens qu'ils s'ajustent également aux investissements. Par exemple, le gouvernement de l'Alberta a un régime de redevances pour la récupération assistée du pétrole. Essentiellement, ce régime de redevances se fonde, une fois de plus, sur les impôts actuels, sur le revenu, la taxe sur le pétrole et le gaz, et la redevance normale sur les recettes brutes. Le gouvernement de l'Alberta autorise toutefois, une déduction pour les investissements et frais d'exploitations additionnels qui, pour le projet, s'ajoutent aux frais qui auraient



[Text]

So, the point of describing these two existing royalty systems in Alberta is that other royalty systems absorb part of the risk of capital and operating-cost overruns.

The third royalty system that will exist in Alberta is the royalty system which is being proposed for Alsands and Cold Lake. This royalty system is similar to the progressive incremental royalty system in the sense that it has two parts, the gross royalty, set at 2 per cent of the gross revenues of the project, with this 2 per cent increasing every 18 months of production to an absolute maximum of 10 per cent gross royalty.

After payout—which is after the recovery of total capital costs—the royalty switches over to 30 per cent of net operating income, or 10 per cent of gross income, whichever is greater. They also allow a deduction of 110 per cent of operating costs.

**Dr. Clark:** May I just add a word here. We do not know whether Alberta will insist on an option, as they did for the Syncrude project. With the Syncrude project, the Alberta government took an option that allowed it to buy it back at essentially the original cost plus 8 per cent. Then, when it exercised that option, it sold off half of it and financed the other half which they bought, so they got 10 per cent of the project free.

**Senator Roblin:** These are the Alberta royalty systems?

**Mr. Toms:** Yes.

**Senator Roblin:** Over and above that there is the federal take. Is that on here, too.

**Mr. Toms:** The federal take on these projects would be basically the petroleum and natural gas revenue tax and income taxes. That is included in the 81 per cent figure under Syncrude. We could work out similar figures for the Alsands plant as well.

**Senator Molson:** I assume that the depletion and depreciation are allowed in the costs?

**M. Toms:** Yes.

**Senator Balfour:** What prices are allowed for the oil in the Syncrude project?

**Dr. Clark:** It is the same price as Canada lands, the new-oil reference price.

**Senator Balfour:** Was there not some dispute on that?

**Dr. Clark:** In the agreement there is a complicated phase-in, but in all practical sense, it will turn out to be the same price as the new-oil reference price. Provided in the agreement was that they would get the international price until July, 1982, and then a gradual phase-in of Syncrude production into the new-oil reference price. Since the new-oil reference price is at the same level as the international price, the two are the same.

[Traduction]

été assumés si le projet avait progressé en vertu d'un système de récupération secondaire.

Ainsi, la description de ces deux systèmes de redevances en Alberta permet de démontrer que d'autres systèmes de redevances absorbent une partie des frais excédentaires, d'investissement et d'exploitation.

Le troisième système de redevances qui existera en Alberta est celui qui est proposé pour les projets Alsands et Cold Lake. Ce système de redevances est semblable à celui de la redevance additionnelle progressive car il est à deux volets: la redevance brute, fixée à 2 p. 100 des revenus bruts du projet et cette proportion de 2 p. 100 qui augmente tous les 18 mois de production jusqu'à un maximum absolu de 10 p. 100 de redevances brutes.

Après le décaissement, c'est-à-dire après le recouvrement des coûts d'investissements totaux, la redevance passe à la production la plus grande entre 30 p. 100 du revenu d'exploitation nette ou 10 p. 100 du revenu brut. On autorise également une déduction de 110 p. 100 des coûts d'exploitation.

**M. Clark:** Permettez-moi d'ajouter un mot ici. Nous ne savons pas si l'Alberta insistera sur une option, comme elle l'a fait pour le projet Syncrude. Dans le cas de ce dernier projet, le gouvernement de l'Alberta a pris une option qui lui permettait de la racheter essentiellement au coût initial plus 8 p. 100. Ensuite, lorsqu'il s'est prévalu de cette option, il en a liquidé la moitié et a financé l'autre moitié qu'il a rachetée, de sorte qu'il a obtenu une réduction de 10 p. 100 sur le projet.

**Le sénateur Roblin:** S'agit-il là des systèmes de redevances de l'Alberta?

**M. Toms:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** En plus de cela, il y a la part du fédéral. Est-ce prévu ici également.

**M. Toms:** La part du fédéral sur ces projets consisterait fondamentalement dans l'impôt sur le revenu tiré du pétrole et du gaz naturel et l'impôt sur le revenu. Elle fait partie du chiffre de 81 p. 100 qui figure sous Syncrude. Nous pourrions trouver des chiffres similaires pour les usines Alsands également.

**Le sénateur Molson:** Je présume que l'épuisement et l'amortissement sont prévus dans les coûts?

**M. Toms:** Oui.

**Le sénateur Balfour:** Quels prix sont prévus pour le pétrole dans le projet Syncrude?

**M. Clark:** C'est le même prix que pour les terres du Canada, le prix de référence pour le nouveau pétrole.

**Le sénateur Balfour:** Cette question n'a-t-elle pas été litigieuse?

**M. Clark:** L'accord prévoit un calendrier d'exécution compliqué, mais en pratique, ce sera finalement le même prix que le prix de référence du nouveau pétrole. L'accord prévoyait également qu'ils obtiendraient le prix international jusqu'en juillet 1982 et qu'ensuite on amènerait progressivement la production de Syncrude au prix de référence du nouveau pétrole. Comme ce dernier est au même niveau que le prix

[Text]

So, for all intents and purposes, they turn out to be the same thing.

**Mr. Toms:** There is one other royalty regime which is not mentioned on that page, and that is the royalty regime which applies to the Suncor production. That royalty regime is basically 8 per cent on the first 900 thousand barrels of oil per month and 20 per cent thereafter. It is a gross royalty system as opposed to a profit sensitive royalty system. I suppose one infer that with the progression in time the Alberta government has gradually moved away from royalty systems that are based simply on gross income and has moved towards systems that generally reflect higher capital and operating costs and are sensitive to those costs.

**Senator Balfour:** Was there a price dispute with respect to Suncor?

**Dr. Clark:** Yes, there was a price dispute with respect to Suncor. We had an agreement with Suncor that provided that we would give them international prices for them to undertake certain capital expenditures, and once those capital expenditures were paid off, then we were no longer obliged to continue to give them international prices.

Once they had got their payout, we terminated that and Suncor objected to that termination. They felt that they ought to get the same price as the Syncrude plant. The Alberta government agreed with them and we ended up with the agreement that gives them the same prices as the Syncrude plant.

**Senator Balfour:** Is that part of the recent agreement?

**Dr. Clark:** Yes.

**Senator Roblin:** The new-oil price is defined in what way with respect to the international price? Is the international price the Chicago price?

**Dr. Clark:** We have a schedule for the new-oil price which is defined in the Canada-Alberta agreement. There is actually a fixed set of numbers out there and their relationship in the early years to the international price is that they cannot at any time exceed the international price. Therefore, up until 1985 we should have a fixed price schedule and they are defined as international at Montreal, so they are all defined in terms of oil delivered at Montreal from Alberta will get this price, and then we back the price back to the field gate. Beginning in 1985 we phase in a two year moving average which, in a sense, acts as a floor that says under no circumstances however will the new-oil reference price be less than this two-year moving average. That is to take care of a situation where, if international prices exploded, it gives the producer some up-side to enjoy some of the increase in international prices and at the same time provides us with some protection because NORP would not move immediately with the international price but would move in a phase-in period to follow it up.

**Senator Roblin:** Is it a floor and a ceiling?

**Dr. Clark:** No, the ceiling is always the actual international price. The floor which comes up in 1985 is a phase-in moving average and one can imagine why we describe it in a sense as a

[Traduction]

international, les deux sont identiques. Par conséquent, à toutes fins utiles, ils sont une seule et même chose.

**M. Toms:** Il y a un autre régime de redevances qui n'est pas mentionné dans cette page. Il s'agit de celui qui s'applique à la production de Suncor. Ce régime de redevances équivaut fondamentalement à 8 p. 100 des 900.000 premiers barils de pétrole par mois et à 20 p. 100 de la production subséquente. C'est un système de redevances brut et non un système de redevances fondé sur les profits. Il semblerait qu'avec le temps le gouvernement de l'Alberta s'est progressivement éloigné des systèmes de redevances fondés simplement sur le revenu brut et est passé à des systèmes qui traduisent en général des coûts d'investissement et d'exploitation supérieurs et qui tiennent compte de ces coûts.

**Le sénateur Balfour:** Y a-t-il eu une querelle au sujet des prix dans le cas de Suncor?

**M. Clark:** Oui. Nous avons conclu un accord avec Suncor qui prévoyait que nous lui donnerions les prix internationaux pour qu'il puisse entreprendre certaines dépenses d'investissement et dès que ces dépenses d'investissement seraient remboursées, nous ne serions plus tenus de continuer à lui donner les prix internationaux.

Une fois leur décaissement effectué, nous avons mis fin à cet accord ce à quoi Suncor s'est opposé. Il estimait qu'il devait obtenir le même prix que l'usine Syncrude. Le gouvernement de l'Alberta était d'accord et nous avons finalement dû conclure un accord qui lui donne les mêmes prix que les usines Syncrude.

**Le sénateur Balfour:** Cela fait-il partie du récent accord?

**M. Clark:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Comment se définit le prix du nouveau pétrole par rapport au prix international? Le prix international est-il celui de Chicago?

**M. Clark:** Nous avons un barème pour le prix du nouveau pétrole, qui est défini dans l'accord Canada-Alberta. Il s'agit en fait d'une série fixe de chiffres qui au cours des premières années ne peuvent jamais dépasser le prix international. Par conséquent, jusqu'en 1985, nous devrions avoir un barème de prix fixes qui sont définis comme prix internationaux à Montréal. Donc le pétrole de l'Alberta livré à Montréal sera coté à ce prix, et ensuite ce prix s'appliquera à la production. À partir de 1985, nous introduirons progressivement une moyenne mobile de deux ans qui, dans un sens, sert de plancher car elle veille à ce qu'en aucune circonstance le prix de référence du nouveau pétrole ne soit inférieur à cette moyenne mobile de deux ans. On veut ainsi donner aux producteurs, advenant une explosion des prix internationaux, la possibilité de jouir quelque peu de cette augmentation des prix et en même temps nous donner une certaine protection car le prix de référence du nouveau pétrole ne suivra pas immédiatement le prix international mais graduellement.

**Le sénateur Roblin:** Est-ce un plancher et un plafond?

**M. Clark:** Non, le plafond est toujours le prix international réel. Le plancher qui sera instauré en 1985 est une moyenne mobile de rattrapage et on peut imaginer pourquoi nous la



[Text]

sleeve—there is a space in between—and, in fact, it will be up to the federal government to decide where in that sleeve the new oil reference price will be set. So there will continue to be a fixed price schedule that the Government of Canada would determine but the Alberta government has a guarantee of the range in which that price will be. That range will be between the two year moving average and the actual international price.

**Senator Roblin:** But until 1985 it will be the same as the Montreal international price?

**Dr. Clark:** No, until 1985 it will be the fixed price schedule that is written in the Canada-Alberta agreement. At the moment that happens to be the same. We are bumping up all the time against the ceiling and if the price freeze that OPEC has announced lasts until the end of 1982, it is likely that we will continuously face that ceiling throughout 1982. So that NORP prices may be somewhat less than in the schedule because we are always bumping up the ceiling of the prices in Montreal.

**Mr. Toms:** The last page deals with conventional oil royalty. Starting with Alberta, the conventional oil royalty is based on simply gross income and production levels. It is also based on the date at which a particular pool was discovered. Oil discovered prior to 1974 generally has a higher royalty rate and is called old oil; oil discovered after 1974 is determined to be new.

The average royalty rate on old oil is approximately 43 per cent of gross income; the average royalty rate on new oil is approximately 28 per cent. The marginal rate, that is, the rate when the price increases for each of these categories of oil, is generally 50 per cent for old and 35 per cent for new. As an incentive, the Alberta government also provides royalty-free periods of five years for new oil and two years for new natural gas. The total marginal take is about 95 per cent on the NEP old-oil price schedule. That is derived from the 50 per cent marginal royalty. Federal income taxes at the margin would be 27 per cent; provincial income tax is about 5.5 per cent and the PGRT is 12 per cent.

**Senator Barrow:** Is that 95 per cent of gross?

**Mr. Toms:** That is 95 per cent of the extra income that is added. I guess you could call it gross.

**Senator Roblin:** It goes up a dollar a barrel and they get 5 per cent and the government gets 95 per cent.

**Mr. Toms:** The key variable in there of course is the 27 per cent federal income tax. To the extent that companies receive an extra dollar's worth of income and re-spend that extra dollar, the federal income tax burden is clearly not 27 per cent.

[Traduction]

décrivons en un sens comme une zone tampon car il y a une marge entre les deux. En fait, il incombera au gouvernement fédéral de décider où se situera dans cette zone tampon le prix de référence du nouveau pétrole. On continuera donc d'avoir un barème de prix fixes que le gouvernement du Canada déterminerait mais le gouvernement de l'Alberta a une garantie quant à la gamme dans laquelle ce prix se situera. Cette gamme s'étendra entre la moyenne mobile de deux ans et le prix international réel.

**Le sénateur Roblin:** Mais jusqu'en 1985, ce sera le même que le prix international de Montréal?

**M. Clark:** Non, jusqu'en 1985, ce sera le barème de prix fixes qui est prévu dans l'accord Canada-Alberta. A l'heure actuelle, c'est la même chose. Nous sommes constamment confrontés à ce plafond et si le gel des prix que l'OPEP a annoncé dure jusqu'à la fin de 1982, il est probable que nous continuerons à subir ce plafond pendant toute l'année 1982. Par conséquent, les prix de référence du nouveau pétrole peuvent être légèrement inférieurs à ceux du barème car nous sommes toujours confrontés au plafond des prix à Montréal.

**M. Toms:** La dernière page traite de la redevance sur le pétrole conventionnel. A commencer par l'Alberta, cette redevance est fondée simplement sur les niveaux de revenu brut et de production. Elle est également fondée sur la date à laquelle un gisement particulier a été découvert. Une découverte de pétrole antérieure à 1974 entraîne généralement un taux de redevance supérieur et sa production est appelée vieux pétrole; le pétrole découvert après 1974 est considéré comme du nouveau pétrole.

Le taux de redevance moyen sur le vieux pétrole est approximativement de 43 p. 100 du revenu brut et sur le nouveau pétrole, de 28 p. 100. Le taux marginal, c'est-à-dire le taux qui prévaut lorsque le prix augmente pour chacune de ces catégories de pétrole, est généralement de 50 p. 100 pour le vieux pétrole et de 35 p. 100 pour le nouveau. A titre d'encouragement, le gouvernement albertain accorde également des périodes de 5 ans sans redevances pour le nouveau pétrole et de 2 ans pour le nouveau gaz naturel. Les droits marginaux totaux sont d'environ 95 p. 100 d'après le barème de prix du Programme énergétique national pour le vieux pétrole. Ils proviennent de la redevance marginale de 50 p. 100. Les impôts fédéraux sur le revenu sur cette marge seraient de 27 p. 100; l'impôt sur le revenu provincial correspond à environ 5.5 p. 100 et l'impôt sur le revenu du pétrole et du gaz, à 12 p. 100.

**Le sénateur Barrow:** Est-ce 95 p. 100 du revenu brut?

**M. Toms:** C'est 95 p. 100 du revenu supplémentaire qui est ajouté. Je présume que vous pourriez parler de revenu brut.

**Le sénateur Roblin:** Quand le prix augmente d'un dollar le baril, ils obtiennent 5 p. 100 et le gouvernement 95 p. 100.

**M. Toms:** La principale variable ici bien sûr est l'impôt fédéral de 27 p. 100 du revenu. Lorsqu'une société fait des bénéfices supplémentaires et réinvesti ces dollars supplémentaires, le fardeau de l'impôt fédéral sur le revenu n'est nettement pas de 27 p. 100.



[Text]

**Senator Roblin:** What are you in business for? If you are in the oil business and you continue always to invest your cash-flow in new discoveries the investor never gets anything unless the market is silly enough to increase the capital value of his stock. Surely you have to allow that at sometime in the game they are going to distribute the profits.

**Dr. Clark:** We should give you some other figures on new oil. We have a regime whereby if you find new oil there is a lower government take. We are talking about the existing production. Oil in this category would have been found prior to 1974, so that is prior to the significant change in prices, so that most investors who got in there did not expect to get the kind of prices for that oil that are now on the table.

Dealing with the new oil, there is a lower royalty regime, and therefore, corresponding lower take by governments both on average and incrementally.

**Mr. Gillespie:** Is this 95 per cent take before or after the Alberta-Canada agreement, or is it unaffected by it?

**Dr. Clark:** It is after. It has been affected only marginally because of the PGRT. That would be the only change in the Canada-Alberta agreement.

**Mr. Gillespie:** So prior to the agreement the marginal take was less?

**Dr. Clark:** The marginal take would have been 91 per cent, I imagine.

**Mr. Toms:** Four per cent less. The PGRT would be 8 per cent versus 12 per cent.

**Senator Balfour:** What is the threshold price for the 95 per cent?

**Senator Stollery:** Was it the 1974 prices that you base the marginal increases on?

**Dr. Clark:** I guess we are not being clear on what we mean by "marginal". What we are saying is that if you give another dollar's income to a producer over any base and he does not reinvest any of it, what will the governments end up keeping and what will he end up keeping.

**Senator Balfour:** So in other words you confiscate it?

**Dr. Clark:** If you give another dollar increase for old oil and he does not reinvest any of it, then the government will take it at margin.

**Senator Stollery:** You are saying the 95 per cent is there so that, presumably, the companies do not take advantage of increases in oil prices that were caused by various events worldwide. But at what point did that start? In other words, at what price per barrel of oil did something suddenly trigger off a mechanism that started the government talking about marginal takes involving 91 per cent prior to this agreement?

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Pourquoi fait-on des affaires? Si vous exploitez une société pétrolière et vous investissez continuellement vos bénéfices disponibles dans de nouvelles découvertes, l'investisseur n'obtient jamais rien à moins que le marché soit suffisamment oisif pour augmenter la valeur en capital de ses actions. Il faut sûrement prévoir à un moment donné une distribution des profits.

**M. Clark:** Nous devrions vous donner d'autres chiffres sur le nouveau pétrole. Nous avons un régime qui prévoit que si vous trouvez du nouveau pétrole, la part gouvernementale est moindre. Nous parlons de la production en cours. Le pétrole qui entre dans cette catégorie aurait été découvert avant 1974, soit avant les importants changements de prix, de sorte que la plupart des investisseurs qui s'étaient engagés dans cette affaire ne s'attendaient pas à obtenir pour ce pétrole le genre de prix que celui que nous étudions à l'heure actuelle.

Dans le cas du nouveau pétrole, il y a un régime de redevance inférieur, et par conséquent, une part correspondante inférieure qui revient aux gouvernements à la fois comme redevances moyennes et additionnelles.

**M. Gillespie:** Cette part de 95 p. 100 intervient-elle avant ou après l'accord Alberta-Canada, ou n'est-elle pas touchée par cet accord?

**M. Clark:** Elle intervient après. Elle n'a été touchée qu'accroissement à cause de l'impôt sur le revenu du pétrole et du gaz. Ce serait le seul changement dans l'accord Canada-Alberta.

**M. Gillespie:** Donc, avant l'accord, la part marginale était moindre?

**M. Clark:** La part marginale devait être de 91 p. 100, j'imagine.

**M. Toms:** Quatre pour cent de moins. L'impôt sur le revenu du pétrole et du gaz serait de 8 p. 100 par rapport à 12 p. 100.

**Le sénateur Balfour:** Quel est le prix critique pour cette proportion de 95 p. 100?

**Le sénateur Stollery:** Avez-vous fondé vos augmentations marginales sur les prix de 1974?

**M. Clark:** J'ai l'impression que nous ne nous entendons pas très bien sur le terme «marginal». En fait, si vous augmentez le revenu d'un producteur au delà d'une base quelconque et qu'il ne réinvestisse pas ce montant excédentaire, il s'agit de savoir ce qui restera en fin de compte au gouvernement et au producteur.

**Le sénateur Balfour:** Autrement dit, vous le confisquez?

**M. Clark:** Si vous donnez une autre augmentation en dollars pour le vieux pétrole et que le producteur ne le réinvestisse pas, le gouvernement percevra alors sa part à un taux marginal.

**Le sénateur Stollery:** Vous dites que la proportion de 95 p. 100 existe présumément pour que les sociétés ne tirent pas profit des augmentations du prix du pétrole causées par divers événements mondiaux. Mais où est le point de départ? Autrement dit, quel est le prix par baril de pétrole qui a soudainement actionné un mécanisme qui a poussé le gouvernement à

[Text]

**Dr. Clark:** I believe the answer to that is that Alberta changed its royalty regime in response to the OPEC price increase of 1974.

**Senator Stollery:** It was whatever the price was back in 1973 or 1974?

**Dr. Clark:** It was when we moved to have that agreement to raise the price from about \$2.50 that Alberta moved and changed this royalty at that point from 12.5 per cent to a 50 per cent marginal rate.

**Senator Stollery:** It really cost the Government of Canada a lot in income tax.

**Dr. Clark:** Over that period, yes.

**Senator Roblin:** Provided they did not reinvest it.

**Mr. Toms:** If you go back to the period when, I believe, the oil price was moved from \$4 to \$6.50, the province of Alberta increased its royalty on the marginal price increase of \$2.50 to 65 per cent. The province of Saskatchewan, as I recall, took 100 per cent of the price increase.

**Senator Molson:** Is it possible to say in global terms that these regimes are more favourable or less favourable to oil investors in Canada than the United States?

**Dr. Clark:** There is an article in the Report on Business Section of today's *Globe and Mail* where the president of Numac has done that comparison. He indicated there was no question that the Canadian regime is now more favourable than that in the United States in finding new oil.

**Senator Molson:** To the oil operator?

**Dr. Clark:** Yes, he is going to slash the U.S. exploration budget and put the dollars back into Canada. I think no one contends that. It is a fairly simple calculation. When you consider a regime that essentially is offering the same price, a better tax incentive and has better geological prospects—all in all such cases were either equal, about equal or better—then the overall regime for finding new oil was better in Canada than in the United States.

**Senator Molson:** That is very important.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I have been fretting on other occasions about stripper wells. It was alleged that those wells were being abandoned because even though they could produce a few barrels per day they could not pay anyone to do it because of the tax and royalty regimes. I notice that both in Alberta and Saskatchewan there has been something said about that in an endeavour to put those wells back into production. Can you tell us what happened?

**Dr. Clark:** Yes. The situations in Saskatchewan and Alberta are quite different. Alberta has moved in its royalty regime to provide fairly favourable treatment—if you mean by “stripper wells” low productivity wells—to reduce their royalty rate quite dramatically at the lower end of the production scale. That is not so true of Saskatchewan. They have a flatter curve

[Traduction]

parler de prélèvements marginaux de 91 p. 100 avant cet accord?

**M. Clark:** Je pourrais vous répondre en vous disant que l'Alberta a changé son régime de redevances en réponse à une augmentation de prix de l'OPEP en 1974.

**Le sénateur Stollery:** En dépit d'un rajustement des prix en 1973 ou 1974?

**M. Clark:** Lorsque nous avons décidé de conclure cet accord pour hausser le prix d'environ \$2.50, l'Alberta a décidé de changer sa redevance de 12.5 p. 100 pour un taux marginal de 50 p. 100.

**Le sénateur Stollery:** Il en a coûté beaucoup au gouvernement du Canada en impôts sur le revenu.

**M. Clark:** Au cours de cette période, oui.

**Le sénateur Roblin:** Pourvu qu'ils ne le réinvestissent pas.

**M. Toms:** Si vous remontez à la période où, je crois, le prix du pétrole est passé de \$4.00 à \$6.50, la province de l'Alberta a augmenté sa redevance sur l'augmentation des prix marginale de \$2.50 à 65 p. 100. La province de la Saskatchewan, si je me souviens bien, a pris 100 p. 100 de l'augmentation des prix.

**Le sénateur Molson:** Est-il possible de dire globalement si ces régimes sont plus ou moins favorables aux investisseurs pétroliers au Canada qu'aux États-Unis?

**M. Clark:** Il y a un article dans la section consacrée aux affaires du *Globe and Mail* d'aujourd'hui qui dit que le président de Numac a fait cette comparaison. Il a indiqué qu'il ne faisait pas de doute que le régime canadien offre maintenant de meilleures possibilités d'exploration que le régime américain.

**Le sénateur Molson:** Pour les exploitants de pétrole?

**M. Clark:** Oui, ils vont faire des coupures dans le budget d'exploration aux États-Unis et réinvestir les dollars au Canada. Je crois que personne ne le conteste. Il suffit d'effectuer un simple calcul pour se rendre compte qu'un régime qui offre le même prix, de meilleures incitations fiscales et de meilleures perspectives au point de vue géologique est un régime qui, dans l'ensemble, offre de meilleures possibilités d'exploration que celui des États-Unis.

**Le sénateur Molson:** C'est très important.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, j'ai déjà abordé cette question des puits marginaux à plusieurs reprises. Il a été dit que ces puits étaient abandonnés, même s'ils peuvent produire quelques barils par jour, parce qu'ils ne sont pas rentables en raison des régimes fiscaux et des redevances. Je remarque qu'il est question, tant en Alberta qu'en Saskatchewan, de remettre ces puits en production. Pourriez-vous nous dire ce qu'il en est?

**M. Clark:** Oui. En Saskatchewan et en Alberta la situation est assez différente. L'Alberta a modifié son régime de redevances afin de fournir un traitement assez favorable, si vous voulez parler des puits qui produisent peu, et de réduire les taux de redevances à l'extrémité inférieure de l'échelle de production. Ce n'est pas le cas en Saskatchewan. Étant donné



[Text]

because essentially most of their production is at the lower end and they say "If we were to follow Alberta down, we would not have any royalty take at all."

In the agreements that we undertook, if you look at the Saskatchewan agreement you will find that they have agreed to make what we would describe as fairly significant royalty cuts to try to bring their netbacks more in line with those that are available in Alberta. But we have also undertaken to see whether we can make some adjustments to what is called the incremental oil revenue tax, which is our tax on old oil production, and to see whether we can make that tax sensitive for stripper wells. We have had a proposal which we have discussed with the Saskatchewan government, but we have not had an opportunity to have a detailed discussion with either the Alberta or British Columbia governments. We will be doing that in subsequent weeks, and if we can come to an agreement we propose to go ahead with that and make the incremental oil revenue tax sensitive to production.

**Senator Roblin:** Have you reached the stage where you can get some opinion from the industry as to whether it will work?

**Dr. Clark:** Both governments have been using outside personnel to look at the different regimes to make sure that they are workable; but until we get agreements between the governments it is very hard to expose this to the public. Certainly we will expose it and make sure that it will work. That has been the problem, that we are running a national tax system and it is very hard to run it and get all the way down to the individual well and make it sensitive to the amount of barrels that well is producing. We hope we have succeeded, but obviously we have to have some discussion to make sure. We are quite sensitive to the problem of stripper wells.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Roblin:** I wanted to get clear in my mind whether were new recovery procedures are in effect—the third stage—that counts as new oil. Do they get the new-oil price for that?

**Dr. Clark:** Provided it is in the terms of the agreement that these are new projects. So long as they are new projects they will get the new-oil price. Existing enhanced oil recovery projects will not get it.

**Senator Roblin:** It is only for new ones?

**Dr. Clark:** Yes.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I have a general question, one that is not strictly related to Bill C-48. I would like to have confirmed certain figures that have been bandied about. I am wondering if they are correct. I understand that of the present retail price of gasoline, which is about \$1.60 per gallon, or 38 cents per litre.

**Senator Cook:** It is more than that.

**Senator Buckwold:** Let us say it is \$1.60. Between the provinces and the federal government, governments are taking \$1 of that \$1.60. Is that figure reasonably close to the facts?

**Dr. Clark:** I do not have the figure off the top of my head, but I could get it for you.

[Traduction]

que la majeure partie de leur production se situe au bas de l'échelle, ils disent que s'ils devaient suivre l'Alberta ils ne pourraient percevoir suffisamment de redevances.

Dans le cas de l'accord avec la Saskatchewan vous découvrirez qu'ils ont accepté de diminuer les redevances de façon significative afin d'aider à ramener les bénéfices à un niveau comparable à ceux de l'Alberta. Nous avons également essayé de faire quelques modifications à la taxe sur les revenus pétroliers, qui est notre taxe sur la production du pétrole, et de voir si nous pouvions rendre cette taxe plus intéressante dans le cas des puits marginaux. Nous avons discuté d'un projet avec le gouvernement de la Saskatchewan, mais nous n'avons pas eu l'occasion d'avoir des entretiens avec l'Alberta ou la Colombie-Britannique. Nous avons l'intention de le faire dans les semaines qui viennent et, si nous pouvons conclure une entente, nous irons de l'avant avec ce projet.

**Le sénateur Roblin:** Avez-vous réussi à savoir si l'industrie est d'accord avec ce projet?

**M. Clark:** Les deux gouvernements ont demandé à des spécialistes indépendants d'examiner les différents régimes afin de s'assurer qu'ils fonctionnent. Tant que nous n'aurons pas d'entente avec les gouvernements, il nous est très difficile d'en faire part au public. Nous le ferons et nous prendrons des mesures pour qu'il fonctionne. Le problème est que nous avons un régime fiscal national et qu'il est très difficile de tenir compte de la production de chaque puits en particulier. Nous espérons réussir, mais il est évident qu'il faudra en discuter. Je tiens à dire que nous sommes très conscients des problèmes des puits marginaux.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Roblin:** Je voudrais obtenir quelques précisions sur les nouvelles procédures de récupération, à la troisième étape, est-ce considéré comme du nouveau pétrole? Est-ce que le nouveau prix s'applique dans ce cas-là?

**M. Clark:** Oui, s'il est précisé dans l'accord qu'il s'agit de nouveaux projets, ils obtiendront alors le nouveau prix fixé. Les projets de récupération déjà en cours ne l'obtiendront pas.

**Le sénateur Roblin:** Cela ne s'applique qu'aux nouveaux projets?

**M. Clark:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, j'aurais une question générale à poser qui n'est pas directement liée au bill C-48. J'aimerais qu'on me confirme certains chiffres qui ont été lancés récemment. Je me demande s'ils sont exacts. Il s'agit du prix de l'essence au détail qui est d'à peu près \$1,60 le gallon ou 39 cents le litre.

**Le sénateur Cook:** C'est plus élevé que cela.

**Le sénateur Buckwold:** Disons qu'il est à \$1,60. Les gouvernements prennent \$1,00 de ce \$1,60. Est-ce que ce chiffre vous paraît raisonnable?

**M. Clark:** Je n'ai pas le chiffre exact en tête, mais je peux me renseigner.



## [Text]

**Senator Buckwold:** That figure has been bandied around. I am not trying to build a case. I just want to find out if the figure is correct.

**Dr. Clark:** We could provide that, not only for Canada but also for other countries.

**Senator Buckwold:** I would like to see it on the basis of a retail price, per gallon or per litre of gasoline.

**Senator Roblin:** Please use both so I can understand it.

**Mr. Toms:** The last two pieces deal with conventional oil within the province of Saskatchewan. As Dr. Clark indicated, they are very similar to the Alberta regime. They are based on gross income and production rates. They are generally higher than Alberta for similar levels of production, and production per well is generally considerably lower in Saskatchewan. Because of a large amount of freehold land within the province of Saskatchewan, there is a special tax called the oil well income tax which is levied on freehold land. As a result of the Saskatchewan agreement, we now have lower royalty rates within the province of Saskatchewan and the price increase has generally been passed through without any increase in royalty.

Like the province of Alberta there is a differentiation between old and new sources of oil. For oil production within B.C. they have a production sensitive royalty which, generally speaking, provides the lowest royalty rate of all the provinces, and they provide a three-year holiday for production from discovery wells. As a result of the agreement with British Columbia, that province will be adjusting and probably increasing those royalty rates but not above those prevailing in Alberta.

**Senator Buckwold:** Have you considered the upgrading of what we call heavy oil in the Lloydminster area as conventional oil?

**Dr. Clark:** There are two processes. One is getting oil out of the ground. If they use those enhanced recovery techniques, that will be new oil. Then there is the process of upgrading it, transforming it into a lighter quality. The Canada-Saskatchewan agreement provides for a set of fiscal, royalty and pricing measures which we believe will make an upgrader economically viable.

**Senator Buckwold:** So that is not considered conventional oil?

**Dr. Clark:** No. In fact, one of the agreements is an undertaking by Saskatchewan that it will levy no royalty on that upgrader.

**Senator Buckwold:** If they can come up with the technology, it may be more realistic than some of our offshore resources.

**Dr. Clark:** Essentially that technology is operating on Syncrude and Suncor plants. The technology is there. It is a matter of making sure there is a reliable feedstock into that technology. That is our biggest concern in connection with that

## [Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Ce chiffre a été lancé récemment. Je n'essaie pas de donner trop d'importance à cela, je voudrais simplement savoir si le chiffre est exact.

**M. Clark:** Nous pourrions vous le donner, non seulement pour le Canada, mais aussi pour les autres pays.

**Le sénateur Buckwold:** Je voudrais avoir un chiffre fondé sur le prix de détail par gallon ou par litre d'essence.

**Le sénateur Roblin:** Pour comprendre, je préférerais avoir les deux prix.

**M. Toms:** Les derniers points traitent du pétrole classique en Saskatchewan. Comme M. Clark le disait, ils sont très semblables à ceux du régime de l'Alberta. Ils sont fondés sur le revenu brut et les taux de production. Ils sont généralement plus élevés en Alberta, pour le même niveau de production et la production par puits est généralement plus faible en Saskatchewan. En raison du nombre élevé de propriétés foncières perpétuelles en Saskatchewan, il existe une taxe spéciale, appelée taxe sur le revenu d'un puits de pétrole, laquelle est perçue sur les propriétés foncières perpétuelles. À la suite de l'entente avec la Saskatchewan, nous avons maintenant des taux de redevance moins élevés dans la province et l'augmentation de prix n'a pas entraîné une augmentation des redevances.

Comme en Alberta, il y a une différence entre les anciennes et les nouvelles sources de pétrole. En ce qui concerne la production de pétrole en Colombie-Britannique, il y a une redevance qui tient compte de la production, dont le taux est le moins élevé de toutes les provinces et qui prévoit une exonération fiscale de trois ans pour la production de tout nouveau puits. À la suite de l'accord avec la Colombie-Britannique, la province rajustera et augmentera probablement ses taux de redevance, mais ils ne seront pas supérieurs à ceux en vigueur en Alberta.

**Le sénateur Buckwold:** Avez-vous envisagé l'amélioration de ce que nous appelons le pétrole lourd dans la région de Lloydminster?

**M. Clark:** Il existe deux procédés. Le premier est de faire sortir du pétrole du sol. S'ils utilisent les techniques améliorées de récupération, il s'agira de nouveau pétrole. Il y a ensuite le procédé qui consiste à l'améliorer, à le transformer en pétrole plus léger. L'accord Canada-Saskatchewan prévoit un ensemble de mesures dans le domaine de la fiscalité, des redevances et de l'établissement des prix qui, nous le croyons, rendra le procédé d'amélioration rentable.

**Le sénateur Buckwold:** Ce n'est donc pas considéré comme du pétrole classique?

**M. Clark:** Non, de fait, un des accords prévoit que la Saskatchewan ne percevra pas de redevances sur le pétrole amélioré.

**Le sénateur Buckwold:** S'ils découvrent une nouvelle technologie, ce serait peut-être plus rentable que l'exploitation des ressources au large des côtes.

**M. Clark:** En général, ils utilisent déjà cette technologie dans les usines de Syncrude et de Suncor. La technologie existe. Il s'agit simplement de garantir les approvisionnements. C'est notre plus grande préoccupation dans ce projet. J'ai

[Text]

project. I mentioned feedstock. When you are building a plant that is going to last for 25 years, you have to ensure that you can provide a continuous stream of heavy oil into that plant; and that depends on making sure that you get the enhanced oil recovery going, so that you can say to people "In 1995 you will have enough oil to be upgraded."

**Senator Buckwold:** The figure I saw in Saskatchewan was 27,000 wells required for the optimum upgrading, although a 50,000-barrel a day plant, which they talked about, might be very much less than that.

**Senator Balfour:** Did I understand you to say that existing enhanced oil recovery projects are not accorded any improvements in price?

**Dr. Clark:** No. If there is an already existing project that is operating, they get the conventional oil price.

**Senator Balfour:** Old-oil price.

**Dr. Clark:** Yes.

**Senator Balfour:** The Special Committee of the Senate on the Northern Pipeline did a study on enhanced oil recovery. It is my recollection that evidence was adduced which demonstrated that at least some of the existing enhanced oil recovery projects were in fact, not economical and might well be shut in if a new price regime was not accorded to them.

**Dr. Clark:** I think that is a serious problem. One of the difficulties in the enhanced oil recovery field is that the economics of a project seem to vary enormously from project to project. It seems to be an area in which you cannot say that all of the enhanced oil recovery is getting this kind of rate of return. I guess we would hope that the provinces would look at those situations, and see whether they can make some move on their royalties, which I guess we would argue is the easier and more appropriate fiscal vehicle, because it can be talked about on a project by project basis. It is very difficult, when you are running a national tax system, to start targeting for individual projects, and one of the things in the Canada-Saskatchewan understanding is that we have asked Saskatchewan to go back and look at its royalty regimes, as applied to EOR, and we would hope that they would take a look at some of those projects. If they are going to shut them down the obvious thing to do is to relieve them of some of their royalties.

**The Chairman:** Dr. Clark, let us assume that as a result of the look that Alberta may take, in co-operation with the federal government—and that Saskatchewan and B.C. may take in the same way—you have concessions that are agreed upon to improve the income position of the small producers. This has been indicated as being something that the federal and provincial governments concerned have on their program for the present time, by means of certain moves on the question of royalties. Will that call upon you, looking at it from the point of view of the federal authority, to rewrite this complicated plan that you were unfolding to us today, because in those concessions there might be more than your plan presently envisages, so that you are going to have to find somewhere else to pull something else in from as compensation?

[Traduction]

mentionné les approvisionnements. Lorsque vous construisez une usine qui doit fonctionner pendant 25 ans, vous devez vous assurer d'un approvisionnement continu en pétrole lourd; il faut donc que vous puissiez utiliser les procédés de récupération du pétrole afin de pouvoir dire aux gens, en 1995, vous aurez suffisamment de pétrole qui devra être amélioré.

**Le sénateur Buckwold:** Le chiffre qui a été mentionné à propos de la Saskatchewan était de 27 000 puits pour garantir un maximum d'amélioration, bien que 50 000 barils par jour dans une usine, dont il a été question, puissent être beaucoup moins que cela.

**Le sénateur Balfour:** Est-ce que vous avez dit que les projets de récupération du pétrole qui existent à l'heure actuelle n'obtiendront pas une augmentation de prix?

**M. Clark:** Non. Si un projet existe déjà à l'heure actuelle, il obtiendra le prix pour le pétrole classique.

**Le sénateur Balfour:** L'ancien prix du pétrole.

**M. Clark:** Oui.

**Le sénateur Balfour:** Le Comité sénatorial spécial du pipeline du Nord a effectué une étude au sujet de la récupération améliorée du pétrole. Si mon souvenir est bon, l'étude démontrait que certains des projets actuels n'étaient pas rentables et qu'il valait mieux qu'ils prennent fin si un nouveau régime de prix n'était pas en vigueur à leur sujet.

**M. Clark:** Je pense qu'il s'agit là d'un problème important. L'une des difficultés dans le domaine de la récupération du pétrole est que la rentabilité de ces projets varie considérablement. Il est très difficile de juger de la rentabilité de la récupération du pétrole en général. Nous espérons que les provinces étudieront cette situation et qu'elles prendront des mesures, si c'est possible, en ce qui concerne la redevance, qui est le véhicule fiscal le plus approprié et le plus facile, parce qu'il peut s'appliquer en tenant compte de chaque projet en particulier. Il est très difficile dans un régime fiscal national de tenir compte de chaque projet et dans l'accord Canada-Saskatchewan nous avons prévu de demander à la Saskatchewan d'examiner son régime de redevances en tenant compte de ces questions. S'il décide de mettre fin à certains projets, il est évident que nous devons les relever de l'obligation de verser certaines redevances.

**Le président:** Monsieur Clark, présumons qu'à la suite des études effectuées par l'Alberta, de concert avec le gouvernement fédéral, ainsi que par la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, vous obteniez des compromis en vue d'améliorer la situation des petits producteurs. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont dit que la question des redevances était à leur programme en ce moment. Est-ce que cela signifie que vous, en tant qu'autorité fédérale, vous aurez à rédiger de nouveau le plan compliqué qui nous est présenté aujourd'hui, à cause de ces compromis qui peuvent aller plus loin que ce que vous aviez prévu et qui pourrait vous obliger à aller chercher des compensations ailleurs?



[Text]

**Dr. Clark:** Mr. Chairman, I'll take a crack at answering your question, but I'll come back to you if it turns out I misunderstood it.

I think the problem you are referring to is really with reference to small producers who are cash flow constrained right now in western Canada. I guess I would indicate that I think that that is a quite different problem from that concerning the appropriate fiscal regime for what are essentially going to be mega-projects in oil on the Canada lands, or even in the tarsands.

**The Chairman:** Why do you say it is a new thing? Will the small producers not continue to operate and to explore and develop?

**Dr. Clark:** Yes. I met this morning with a large group of the small producers, who are saying, "Yes, you certainly have the most exciting new oil regime in place in the world. There is lots of money to be made here finding new oil."

So the problem is not one of providing incentives to go out and find new oil. Their argument is that they are presently cash constrained; that for a variety of reasons our capital markets are not quite as vibrant as one might like right now, and so they are having difficulty in going and getting new equity, or borrowing money at those high interest rates. Therefore even though the investment opportunities are there, they are having difficulty getting together the cash to take advantage of them, and they are having that difficulty, by and large, because they have no markets for natural gas.

Not many people are arguing that if they could sell the natural gas they have, they would not make money and would not be in a good position. The problem is that they don't have markets for it.

One of the reasons that they don't have markets is that the small independents that we're talking about are the late entrants. As you'll be aware, in terms of such things as our export applications, there is a surplus test that requires that a certain amount of natural gas be put aside and protected for future Canadian use.

The way the system works, in effect, is that many of that whole set of new firms that were spawned after 1974 are finding natural gas, but that natural gas sits in the ground because the first gas that gets taken off into the export markets is from the people who have the existing contracts.

**The Chairman:** Are you telling me that with regard to the plan that Senator Molson calls so complicated—and don't think that he's the only one who has that view—so far as the federal government is concerned in devising the taxation formula, the progressive incremental royalties, and all of those things, it does not look at what is necessary to activate it, namely, creating what would be an attractive investment market? That is not reflected in your figures at all.

**Dr. Clark:** Could I put it another way? If we were to come here and set the progressive incremental royalty at zero, and

[Traduction]

**M. Clark:** Monsieur le président, je vais tenter de vous répondre, mais vous voudrez bien m'interrompre si j'ai mal compris la question.

Je pense que le problème auquel vous faites allusion concerne les propriétaires qui ont, à l'heure actuelle, des problèmes de liquidités dans l'Ouest du Canada. Je crois qu'il s'agit là d'un problème très différent de celui qui concerne le régime fiscal approprié, lequel s'appliquerait essentiellement aux très gros projets ou même aux sables bitumineux.

**Le président:** Pourquoi dites-vous qu'il s'agit de quelque chose de nouveau? Est-ce que les petits producteurs ne continueront pas à exploiter, à explorer et à mettre en valeur le pétrole?

**M. Clark:** Oui. J'ai rencontré ce matin un groupe important de petits producteurs qui m'ont dit, «Oui, vous avez sans aucun doute actuellement le régime d'exploitation pétrolière le plus attrayant au monde. Il y a beaucoup d'argent à retirer de ces nouvelles découvertes de pétrole».

Le problème n'est donc pas d'offrir des stimulants à la recherche de pétrole nouveau. Ce que les petits producteurs, soutiennent, c'est qu'ils sont actuellement aux prises avec des problèmes de liquidités; que, pour diverses raisons, nos marchés financiers ne sont pas aussi actifs qu'ils le souhaiteraient et c'est pourquoi ils ont de la difficulté à obtenir de nouveaux investissements ou à emprunter aux taux d'intérêts élevés. Par conséquent, même si les possibilités d'investissements existent, ils ont peine à réunir les capitaux nécessaires pour s'en prévaloir, surtout parce qu'ils ne disposent d'aucun marché pour le gaz naturel.

Peu d'entre eux prétendent que, s'ils pouvaient vendre le gaz naturel dont ils disposent, ils ne réaliseraient pas de bénéfices et ils ne se trouveraient pas dans une bonne situation. L'ennui, c'est qu'ils n'ont pas de débouchés.

Et l'une des raisons de leur absence est que les petits exploitants indépendants dont nous parlions viennent juste de commencer dans les affaires. Vous le savez sans doute, les requérants doivent, en rapport avec les demandes de licences d'exportation, réserver une certaine quantité de gaz naturel qui sera utilisée plus tard au Canada.

En fait, nombre de ces nouvelles sociétés d'exploitation qui ont été établies après 1974 découvrent du gaz naturel, mais il demeure dans le gisement, parce que le gaz naturel qui est exporté en premier lieu provient des sociétés qui détiennent les contrats actuels.

**Le président:** Dois-je comprendre qu'en ce qui a trait au plan que le sénateur Molson considère comme compliqué et n'allez pas croire qu'il soit le seul et pour autant que le gouvernement fédéral participe à l'établissement de la formule d'imposition, aux redevances progressives, et à toutes ces choses, il n'est pas question des mesures propres à stimuler le marché, notamment, à créer un marché d'investissement attrayant? Les chiffres que vous fournissez ne traduisent en rien cette réalité.

**M. Clark:** Puis-je n'exprimer autrement? Si nous, fixions la redevance progressive à zéro et abolissions la redevance de



**[Text]**

abolish the base royalty and levy—no royalties on the Canada lands whatsoever— and set the PGRT equal to zero on the Canada lands, that would have absolutely no impact on those small producers. They would say, “That’s all very interesting. You’ve yet again made a more interesting investment opportunity for us in the Canada lands. We would love to get into the Canada lands, but you already had an attractive and interesting opportunity for us in Canada lands. You have made it more attractive, and we are always happy if you make it more attractive, but it’s a little easier to go into the capital markets if you make it ridiculously attractive; but we still have a problem, we small producers. We’re sitting on a bunch of gas, and we have to sell some of that gas in order to get some immediate cash flow.”

I guess what I am saying is that I agree with you in terms of providing an attractive investment regime. You have to have an attractive investment opportunity, and secondly, you have to make sure that firms have the wherewithal to go after that investment opportunity.

**The Chairman:** There’s a saying that you have to trim your sails to suit the weather.

There’s also something else that you should notice, too, and that is that every year, in all the years that I’ve been in the Senate, and income tax bills have been appearing before us, there seem to be amendments to all these taxation bills every year. Therefore, the thing has to develop progressively. Your idea of what is good and what is not good has to change.

You said to me that no matter what you did in certain directions now it would not benefit these people. There are some ways, I would assume, however, in which they can be benefited, and if they are benefited, then the revenues of Canada would be benefited, too, would they not? Yes or no on that.

**Dr. Clark:** The answer, I would say, is no in terms of the revenues of Canada. Obviously, if one looked at it from a pure revenue point of view, one wants to offer no more attractive fiscal regime in Canada lands than is necessary to produce the maximum activity there. If one were to abolish the tax system one would not maximize revenues, one would have lots of activity, but the federal government would get no revenues. We always try to achieve a balance.

**The Chairman:** Going to an extreme like that adds nothing to the argument, does it? Anyone can say, “Well, I’ll cut your head off. Where do I cut it off? At the neck, or down at the waist, or where?”

**Dr. Clark:** Your question was, “Would we maximize, or would we improve Canada revenues, by improving the incentives on Canada lands.” I guess in our judgment the answer is no.

**The Chairman:** I did not realize that that was my question.

**Dr. Clark:** I’m sorry, sir.

**The Chairman:** My question simply was, is there a problem at the present time—and apparently you agree that there is—with the small producer? The problem is his cash flow. All

**[Traduction]**

base absolument aucune redevance sur les terres du Canada—établissions à zéro la taxe sur les recettes pétrolières et gazières des terres du Canada, nous n’exercerions aucun effet sur les petits producteurs. Ils nous diraient: «Très intéressant. Vous venez de créer pour nous une possibilité d’investissement encore plus intéressante dans les terres du Canada. Nous aimerions bien investir dans les terres du Canada, mais vous nous y offriez déjà d’intéressantes possibilités. Vous les avez rendues encore plus attirantes, et nous nous en réjouissons toujours, mais il est un peu plus facile d’accéder aux marchés financiers, si vous rendez la situation ridiculement attrayante; mais nous avons encore des difficultés, nous les petits producteurs. Nous disposons de réserves de gaz dont il nous faut vendre une partie pour réaliser du liquide.

Je vous dis en somme que je conviens avec vous qu’il faut présenter un régime d’investissement attrayant. Il faut offrir ces possibilités et, deuxièmement, il faut veiller à ce que les sociétés disposent de tous les moyens nécessaires pour profiter de ces investissements.

**Le président:** Comme on dit, selon le vent, la voile!

Il vous faut aussi noter que, chaque année, depuis que je siége au Sénat et qu’on nous propose des projets de loi sur l’impôt, il semble qu’on les modifie tous. Il doit donc y avoir évolution progressive. Votre conception du bon et du mauvais doit changer.

Vous m’avez dit que, qu’importent les mesures que vous preniez, elles ne profiteraient pas aux petits producteurs. Mais je crois qu’elles le pourraient, d’une certaine façon et, dans ce cas, les recettes du Canada s’en trouveraient augmentées aussi, n’est-ce pas? Oui ou non?

**M. Clark:** Je dois répondre non. De toute évidence, si l’on se plaçait du simple point de vue des recettes, on ne voudrait pas offrir, sur les terres du Canada, un régime fiscal plus attrayant que nécessaire pour susciter là le maximum d’activité. Si l’on devait abolir le régime fiscal, on ne maximiserait pas les recettes, on susciterait une activité intense, mais le gouvernement fédéral n’en retirerait rien. Nous visons toujours à un certain équilibre.

**Le président:** Nous n’avançons guère à passer ainsi à l’extrême, n’est-ce pas? N’importe qui peut dire: «Bon, je vais vous trancher la tête, mais où? Au cou, à la taille ou alors?»

**M. Clark:** Vous demandiez: «Grossirerions-nous, ou améliorerions-nous les recettes du Canada, en offrant de meilleurs stimulants à l’exploitation des terres du Canada?» A notre avis, non.

**Le président:** J’ignorais que telle était ma question.

**M. Clark:** Je m’excuse, monsieur.

**Le président:** J’ai simplement demandé s’il y avait, actuellement, un problème et vous semblez en convenir—au sujet du petit producteur? Le problème, c’est sa liquidité. Bon. Or, il ne peut obtenir cette liquidité qu’à partir de sa production.

[Text]

right. Now, he can only get his cash flow out of what he produces.

**Dr. Clark:** Right.

**The Chairman:** So is there anything in the system—the present regime, the new one—that is impeding him?

**Dr. Clark:** I'll try again. His problem—the one we're most concerned about—is that he is not selling anything, and so he is not paying us any taxes. Therefore reducing his taxes doesn't have any effect. What he is saying is, "I have to sell something. I would love to pay you some taxes if you would only open up some markets for me."

**The Chairman:** Is he not paying any royalties?

**Dr. Clark:** No, because he is not producing any natural gas at all. We're trying to work with him and say, "If that is your problem, we have to find a way to get some markets for you people so you can sell some gas," and that is what I meant by going to the extreme, as you put it, of abolishing taxes, in effect, because he is not paying us anything, and he is not paying any royalties.

**The Chairman:** I thought that, as a matter of good judgment, where something becomes squeaky, the idea is to remove the squeak. Is that right?

**Dr. Clark:** I think the squeak in this case is lack of markets.

**The Chairman:** That is your view. We will find out from them, when they come before us, just what they think it is.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I would like to go back to something that the witness alluded to in the beginning of the interchange between you.

**The Chairman:** Yes?

**Senator Roblin:** It has to do with the fact that a lot of this gas cannot be sold. We were told, about a year ago, that there was going to be a natural gas bank to which the sum of \$400 million was allotted, and which was going to either lend money to these people to stimulate their cash flow, or help them to finance their inventory, or whatever.

Leaving aside the question that \$400 million is really not very much money when one looks at the ability of any of these people to go north—it might be a significant amount considering activity around Calgary, but it certainly is not a large sum when one looks at the Canada lands situation—what did you tell them about the natural gas bank this morning when you spoke with them?

**Dr. Clark:** We had an interesting discussion about that. There is a division within the industry over whether the natural gas bank is a good or a bad thing.

The two major associations, the CPA and IPAC, have indicated that they do not think it is a particularly good thing. They are not anxious to have the Government of Canada get into the business of buying natural gas. In the view of some people, it is a communist take-over plot and we ought not to get into that game. There are, indeed, producers who have shut-in gas who are saying that, even though they have shut-in

[Traduction]

**M. Clark:** Exact.

**Le président:** Le système le régime actuel, le nouveau système—comporte-t-il pour lui un obstacle?

**M. Clark:** Je me reprends. Son problème—celui qui nous préoccupe le plus c'est qu'il ne vend rien et qu'il ne nous verse aucun impôt. Il est donc futile de réduire ses impôts. Il dit: «Il me faut vendre. Je serais heureux de vous verser des impôts, si seulement vous m'ouvriez des débouchés».

**Le président:** Ne verse-t-il pas de redevances?

**M. Clark:** Non, parce qu'il ne produit pas. Nous essayons de l'aider, en lui disant: «Si tel est votre problème, il nous faudra vous trouver des marchés où vous puissiez écouler votre gaz», et c'est ce que j'entendais quand, vous avez dit, je suis passé à l'extrême, en abolissant les impôts, parce qu'il ne nous paie aucun impôt et ne verse aucune redevance.

**Le président:** Je croyais que, pour faire preuve de jugement, lorsqu'il se produit un enrayage, il convient de l'enlever. N'est-ce pas?

**M. Clark:** Je pense que l'enrayage est actuellement le manque de marchés.

**Le président:** C'est votre avis. Les petits producteurs vous donneront le leur, quand il viendront témoigner.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, j'aimerais revenir à une allusion du témoin, quand vous avez commencé à parler avec lui.

**Le président:** Oui?

**Le sénateur Roblin:** On disait que beaucoup de ce gaz ne peut être vendu. On nous a dit, il y a environ un an, que l'on créerait une banque de gaz naturel, à laquelle on a affecté \$400 millions et qui devait, soit prêter à ces gens pour accroître leur liquidité, soit les aider à financer leur stock, et ainsi de suite.

Mise à part cette question, \$400 millions n'est vraiment pas beaucoup, si vous songez à la faculté de ces gens d'aller dans le Nord—la somme peut paraître importante, si vous tenez compte de l'activité qui règne autour de Calgary—mais elle ne l'est certes pas en regard de la situation qui règne dans les terres du Canada. Que leur avez-vous dit, ce matin, au sujet de la banque de gaz naturel?

**M. Clark:** Nous avons eu un entretien intéressant. L'industrie se demande si cette banque de gaz naturel est bonne ou mauvaise.

Les deux grandes associations, l'APC et l'APIC, trouvent qu'elle n'est pas particulièrement bonne. Elles n'aiment pas que le gouvernement du Canada se mêle d'acheter du gaz naturel. Certains trouvent que c'est une prise de possession communiste à laquelle nous ne devons prendre aucune part. En fait, il existe des producteurs disposant des gaz captif qui, même s'ils veulent le vendre, ne veulent pas que le gouvernement achète du gaz naturel.



[Text]

gas and they want to find a way of getting that gas out into the market, they do not want the government buying natural gas.

The group with which I met this morning indicated that it did not agree with that view and that it wanted to have a natural gas bank. It was their view that a natural gas bank is an important vehicle. We had a fairly frank and open discussion about how difficult it is, when sitting on the government's side of the table, to have representations from groups of small producers. One group says, "We think it is a bad idea. We do not see it as a long-term solution to this problem." Another group, at the same time, says, "It is a good idea." This morning we indicated that it is an idea that we thought was good. As I mentioned, we received a negative reaction from the associations when we first put it out, and have gone back to examine it again and are sitting down talking to the industry with the view that it is still an idea which is on the table, but is there a better idea?

**Senator Roblin:** You are really saying to me that, as far as you can report to us, this is a concept only. You do not have any particulars as to how it is going to work, as to the nominal price for gas under this situation, as to what you are going to do with regard to storing it, if that is what you are going to do?

**Dr. Clark:** Those are all the types of questions we have raised with the industry. I am trying to indicate to you that some of the groups we have spoken with are saying, "Yes, let's work up this idea and get it to the operational stage." Others are saying, "We think there are better ways to use the money," or "There are better ideas not requiring any money to achieve the same goals."

**Senator Roblin:** Would you describe the ideal as being in limbo?

**Dr. Clark:** I would not quite use those words.

**Senator Roblin:** Would you suggest a word?

**Dr. Clark:** It is under study.

**Senator Roblin:** That is just as good; I will accept that.

**The Chairman:** I believe we have developed with you the points that we were hoping to develop today. There are some materials which you are going to get to us as quickly as you can, is that right?

**Dr. Clark:** Yes.

**The Chairman:** Dr. Crosby, you have had a good day for listening. I should tell the committee that tomorrow morning we will be approaching this issue from the other side, from the industry side. We will be hearing the presentation of Mobil Oil Canada, Ltd. They have filed with us a submission, of which you have received copies.

I was thinking that on Thursday morning it may very well be that, arising out of our session tomorrow with Mobil Oil, we may want to come back at Dr. Crosby. Will you be available on Thursday morning, Dr. Crosby?

**Dr. Crosby:** I did have something else in mind. I wonder if, possibly, the gentlemen who are now present would be better

[Traduction]

Le groupe que j'ai rencontré ce matin n'était pas d'accord avec cette opinion et voulait une banque de gaz naturel. Il trouvait que cette banque constitue un véhicule important. Nous avons discuté ouvertement de la difficulté de recevoir les doléances des petits producteurs, lorsqu'on est du côté du gouvernement. D'un côté de la table, on trouve que c'est une mauvaise idée. Ou, on ne saurait y voir une solution à long terme au problème. L'autre groupe dit en même temps que «l'idée est bonne». Nous avons dit, ce matin, que nous estimions l'idée bonne. Comme je l'ai signalé, les associations ont réagi négativement et nous avons examiné la question et nous en parlons aujourd'hui avec l'industrie, estimant que la question vaut encore d'être discutée, mais existe-t-il une meilleure idée?

**Le sénateur Roblin:** Vous me dites en somme que, en autant que vous puissiez dire, ce n'est qu'un concept. Vous ne disposez d'aucun détail quant à son fonctionnement, quant au prix nominal du gaz, ou quant à l'entreposage?

**M. Clark:** Ce sont toutes des questions que nous avons étudiées avec les représentants de l'industrie. J'essaie de vous dire que certains groupes avec lesquels nous nous sommes entretenus sont d'accord pour discuter de l'idée et de la mettre à l'essai. D'autres soutiennent qu'il y a de meilleurs moyens d'utiliser l'argent ou qu'il y a de meilleures façons qui ne nécessitent aucun déboursé, pour atteindre les mêmes objectifs.

**Le sénateur Roblin:** Diriez-vous que la question est en suspens?

**M. Clark:** Je n'irais pas jusque-là.

**Le sénateur Roblin:** Quel mot suggèreriez-vous?

**M. Clark:** La question est à l'étude.

**Le sénateur Roblin:** Voilà qui est tout aussi bien, j'en conviens.

**Le président:** Nous avons abordé avec vous, aujourd'hui, les questions que nous souhaitions discuter. Vous nous remettrez le plus tôt possible certains documents, n'est-ce pas?

**M. Clark:** C'est convenu.

**Le président:** Monsieur Crosby, vous n'avez pas tellement parlé aujourd'hui. Nous aborderons, demain matin, cette question sous un autre angle, c'est-à-dire que nous écouterons le point de vue de l'industrie. Nous entendrons les représentants de Mobil Oil Canada Limited, qui nous ont présenté un mémoire dont on vous a remis un exemplaire.

Nous pourrions peut-être, mardi matin, après notre séance de demain avec les représentants de Mobil Oil, revenir à M. Crosby. Serez-vous libre mardi matin, monsieur Crosby?

**M. Crosby:** J'avais autre chose en tête. Les témoins d'aujourd'hui seraient ils mieux en mesure de répondre au



[Text]

equipped to respond to what I would imagine would be the type of presentation that Mobil Oil may be giving. I have not seen the submission, Mr. Chairman, but I would imagine that it would be of the sort that would follow along the lines of today's discussion.

**The Chairman:** We started studying Bill C-48 and the earlier bills. The suggestions had been made quite early by some of the members of the committee that the allocations—industrial, provincial, federal authority—are such that there is a disincentive insofar as the proposals being attractive to the industry, in terms of what is made available to them out of production. That is a very important aspect about which we should gather all the information we can. We have one producer representing the industry and we have the brief, which I am sure some of the senators have already read, and it goes right into this area which Dr. Clark and Mr. Toms were discussing today. We may want to talk to you again. We do not subpoena witnesses; we invite them to attend. If they do not attend, of course, the consequences are theirs.

**Dr. Clark:** I believe that Dr. Crosby has indicated that it is very difficult for us, not having seen the submission, to know how to reply to it. I suppose, whether he is available or not, we will certainly make people available. If there are specific questions arising out of the presentation of Mobil Oil, we would certainly be happy to come back and answer them.

I suppose, in the interests of having a good discussion of the presentation, we would prefer to have time in which to sit down and go through it at some length, study it and make sure that we understand what is being said. Therefore, in time, we could provide a coherent response.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, we have been given copies of the submission of Mobil Oil. Would it not be helpful if the clerk were to provide copies of the submission to the witnesses today so that they may look at it?

**Dr. Clark:** Perhaps Mobil would prefer to make its submission and at that point we could get the information. If you could give us a few days to go through it, I think that would be helpful.

**The Chairman:** The only point is that when any witnesses make a submission to this committee—and I expect to other committees as well—they hope to be in the position where they make the submission to the committee first and express their views.

**Senator McIlraith:** I am merely thinking of the time element, and the fact that these witnesses have other work to do as well. There is not much time between tomorrow noon when Mobil will have completed their submission, and the next morning at 9 o'clock when we would want the information to reply to.

**Dr. Clark:** If I can just clarify what I am saying, even if we were given the submission today, to be honest with you, I do not think we would be in a position Thursday morning to provide a coherent reply. I would be reluctant to have my staff try to make some reply before we had formally heard Mobil. I

[Traduction]

document que nous soumettront les représentants de Mobil Oil. Je n'ai pas vu le mémoire, monsieur le président, mais il cadrera, j'imagine, avec nos discussions d'aujourd'hui.

**Le président:** Nous avons commencé à étudier le bill C-48 et les projets de loi antérieurs. Certains membres du Comité ont laissé entendre, presque dès le départ, que les recettes que retirent l'industrie, les provinces et le fédéral sont telles qu'elles n'incitent pas l'industrie à les considérer comme attrayantes. C'est un aspect très important sur lequel nous devrions recueillir tous les renseignements possibles. Nous avons invité un producteur représentant l'industrie et nous avons reçu un mémoire, que sans doute quelques-uns des sénateurs ont déjà lu, et qui porte exactement sur la question dont ont discuté aujourd'hui MM. Clark et Toms. Il se peut que nous ayons de nouveau recours à vos services. Nous n'envoyons pas d'assignation; nous invitons simplement les témoins à comparaître. S'ils ne se présentent pas, ils en subissent évidemment les conséquences.

**M. Clark:** Je crois que M. Crosby a mentionné qu'il est très difficile pour nous de répondre au mémoire, sans l'avoir lu. Je suppose que même s'il n'est pas disponible, il y aura certainement quelqu'un qui pourra le faire. S'il y a des questions précises concernant le mémoire de Mobil Oil, nous serons certainement heureux de revenir et d'y répondre.

En ce qui concerne la discussion portant sur le mémoire, nous préférierions avoir le temps de l'étudier en profondeur et de nous assurer de bien comprendre son contenu. Par conséquent, cela nous permettrait d'y répondre de façon cohérente.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, on nous a remis des copies du mémoire de Mobil Oil. Le greffier pourrait-il en remettre des copies aux témoins qui comparaisent aujourd'hui afin qu'ils puissent en prendre connaissance?

**M. Clark:** Mobil Oil préférerait peut-être présenter son mémoire et à ce moment-là nous pourrions obtenir les renseignements. Si vous nous accordez quelques jours pour l'étudier, je crois que cela pourrait être utile.

**Le président:** La seule question est que lorsque des témoins présentent un mémoire à notre Comité—et je suppose aux autres comités aussi—ils espèrent être en mesure de présenter d'abord le mémoire au Comité et ensuite exprimer leur point de vue.

**Le sénateur McIlraith:** Je pense simplement à l'élément temps et le fait que ces témoins ont d'autres occupations. Il n'y a pas beaucoup de temps à partir de demain midi, lorsque Mobil aura terminé sa présentation du mémoire, et le matin suivant à 9 heures où nous aurons besoin des renseignements pour y répondre.

**M. Clark:** Si je puis simplement préciser ce que je viens de dire, même si on nous remettait le mémoire aujourd'hui, pour être franc avec vous, je suis d'avis que nous ne serions pas en mesure d'y répondre de façon cohérente jeudi matin. J'hésiterais beaucoup à ce que mes employés essaient d'y répondre

[Text]

certainly think we should have someone here to hear the presentation.

**The Chairman:** Dr. Clark, Senator McLraith, from the quality of the statements made by the witnesses today and made on every occasion by Dr. Crosby, it seems obvious that they are thoroughly familiar with the operations of the energy policy and the pros and cons of it. I am sure these are all factors they had to weigh and had to put on the scales, as Dr. Clark described earlier today—putting on the scales the pros and cons and what is a fair result to conclude from them.

I certainly will not say no, because the first thing in the morning we can give you copies of the submission. You can then return. If Thursday morning is too soon, we will try to find some other time.

I must say that we will not sit here and listen to evidence forever on Bill C-48. At some stage we have to move along and try to come to some conclusion.

**Senator Cook:** Perhaps we could hear the witnesses next Tuesday, the 10th.

**The Chairman:** Well, I should point out that because Wednesday, the 11th of November, is a parliamentary holiday, there is doubt as to both Senate sittings and committee meetings next week. Certainly, if we can accommodate the witnesses on that day, that is a possibility, but we may not be able to. In the following week we have a heavy schedule before us. On Tuesday we have Gulf Canada Resources; on Wednesday we have the Council of Yukon Indians, the Dene Nation at Yellowknife, the Metis Association of the Northwest Territories and the Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors. On Thursday of that week we have the Independent Petroleum Association of Canada. So we have quite a cross-section of this whole operation.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, on Thursday all we want to do is to question the witnesses on the submission that Mobil will make to us tomorrow.

**The Chairman:** That's right.

**Senator Barrow:** Then giving them the brief will just give them some of the background to enable them to answer the questions which members of this committee will ask them.

**Dr. Clark:** I don't want to mislead you, but until I see the submission it is difficult for me to say whether my assistants will be able to answer your questions. We hope we are up to scratch on everything in the energy sector.

**Senator Barrow:** Suppose we did not give you the submission but had you come here on Thursday and asked you the questions which presumably Mobil will raise with us tomorrow. Surely you could answer those questions.

**Dr. Clark:** We can certainly have people here Thursday morning who will try to answer your questions, but I don't know the Mobil presentation.

**Senator Stollery:** Surely you must have a reasonable idea of what kind of presentation they will make. You must have

[Traduction]

avant d'avoir entendu officiellement Mobil Oil. Je suis d'avis que nous devrions certainement avoir quelqu'un ici pour entendre la présentation du mémoire.

**Le président:** M. Clark, sénateur McLraith, la qualité des déclarations de nos témoins d'aujourd'hui ainsi que de M. Crosby chaque fois qu'il a comparu, prouve qu'ils connaissent très bien le fonctionnement de la politique énergétique ainsi que de ses avantages et inconvénients. Je suis certain que ce sont des facteurs dont ils ont tenu compte, comme M. Clark l'a dit aujourd'hui—il faut tenir compte des avantages et des inconvénients et en tirer le meilleur parti.

Je ne refuserais certainement pas, parce que la première chose que nous allons faire le matin c'est de vous remettre des copies du mémoire. Vous pourrez alors revenir. Si c'est trop tôt jeudi matin, nous essaierons de trouver un autre moment.

Je dois avouer que nous n'avons pas l'intention d'entendre indéfiniment des témoignages sur le projet de loi C-48. Nous devons en arriver à une conclusion à un moment donné.

**Le sénateur Cook:** Peut-être pourrions-nous entendre les témoins mardi prochain, le 10.

**Le président:** Étant donné que le mercredi 11 novembre est un congé parlementaire, nous ne savons pas exactement si le Sénat et les Comités siégeront la semaine prochaine. Il est certains que si nous pouvons entendre les témoins ce jour-là, nous le ferons, mais il se peut que ce ne soit pas possible. La semaine suivante nous avons un horaire très chargé. Mardi nous entendrons *Gulf Canada Resources*; mercredi le *Council of Yukon Indians*, le *Dene Nation* de Yellowknife, la *Metis Association of the Northwest Territories* et la *Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors*. Le jeudi de cette même semaine nous entendrons l'*Independent Petroleum Association of Canada*. Nous avons donc un bon échantillon représentatif de toute l'industrie.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, tout ce que nous voulons faire jeudi c'est d'interroger les témoins sur le mémoire que présentera Mobil Oil demain.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Barrow:** Donc si on leur remet le mémoire cela leur permettra simplement d'avoir les renseignements nécessaires pour répondre aux questions que les membres du Comité leur poseront.

**M. Clark:** Je ne veux pas vous induire en erreur, mais tant que je n'aurai pas lu le mémoire il me sera difficile de dire si mes assistants seront en mesure de répondre à vos questions. Nous croyons connaître suffisamment le secteur énergétique.

**Le sénateur Barrow:** Supposons que nous ne vous remettons pas le mémoire et que vous deviez vous présenter ici jeudi pour répondre aux questions que probablement Mobil Oil soulèvera demain. Il est certain que vous pourriez répondre à ces questions.

**M. Clark:** Nous pouvons certainement envoyer des représentants ici jeudi matin qui essaieront de répondre à vos questions, mais je ne sais pas de quoi la présentation de Mobil traitera.

**Le sénateur Stollery:** Vous devez certainement avoir une idée assez exacte du genre de mémoire qu'ils vont présenter.



[Text]

heard their presentation in the deliberations over the national energy policy a great number of times.

**Dr. Clark:** If they only present things they have already presented, presumably we will be capable of replying to them, but I won't know that until I see the submission. I am not trying to be cute, but it is difficult to predict what they will say. In any event, we will be available and we will try our best.

**Senator Cook:** Let's go ahead tomorrow and Thursday. If there are any loose ends left over I am sure Dr. Clark and Dr. Crosby will be happy to come back another time to straighten those matters up.

**The Chairman:** I will say to Dr. Crosby and to Dr. Clark that we are proposing to sit on Thursday morning. If they can be present, or if they feel they can, that is fine. Frankly, having regard to the Mobil company, which as I understand it is the fourth largest producer of crude oil and the ninth largest producer of natural gas, I think their presentation would be a matter of substance affecting an active and substantial operator.

**Senator Cook:** There will be other operators too, though.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Cook:** Whether we will want to hear the two departmental witnesses piecemeal or wait until all the companies are through is another point of view. I don't care one way or the other.

**The Chairman:** I am just trying to get the two of them as close together as I can. I have indicated in advance what the questioning on Thursday will be if they appear. If they feel, when they receive copies of the submission tomorrow morning, that they want more time, we will not insist on them appearing on Thursday.

We don't intend to subpoena you, doctors. We think you are worthwhile witnesses and we want to get as much out of you as we can.

**Dr. Clark:** We certainly intend to provide as much time as we can, Mr. Chairman.

**The Chairman:** All right. We will hear from Mobil tomorrow.

The committee adjourned.

[Traduction]

Vous devez avoir entendu leur exposé au cours des délibérations sur la politique énergétique nationale à diverses reprises.

**M. Clark:** S'ils ne font que répéter les choses qu'ils ont déjà dites, je suppose que nous serons en mesure d'y répondre, mais je ne le saurai pas tant que nous n'aurons pas vu le mémoire. Je n'essaie pas d'être exigeant, mais il est difficile de prévoir ce qu'ils diront. De toute façon, nous serons disponibles et nous ferons notre possible.

**Le sénateur Cook:** Allons-y pour demain et jeudi. S'il y a des problèmes je suis certain que messieurs Clark et Crosby seront heureux de revenir une autre fois pour les régler.

**Le président:** Je dirai à messieurs Crosby et Clark que nous avons l'intention de siéger jeudi matin. S'ils peuvent y assister, tant mieux. En ce qui concerne la compagnie Mobil, qui, si je comprends bien, est le quatrième plus grand producteur de pétrole brut et le neuvième plus grand producteur de gaz naturel, je suis d'avis que le contenu de leur mémoire touchera un nombre considérable d'aspects de la production.

**Le sénateur Cook:** Il y aura aussi d'autres producteurs, n'est-ce pas?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Si nous voulons entendre l'exposé des deux témoins du ministère de façon fragmentaire ou si nous préférons attendre que les témoins des compagnies aient comparu, c'est une toute autre question. Je suis d'accord avec les deux options.

**Le président:** J'essaie simplement de faire en sorte que les deux soient le plus près l'un de l'autre. J'ai déjà souligné à l'avance le genre de questions qui seront posées jeudi s'ils comparaissent. S'ils sont d'avis, lorsqu'ils auront reçu les copies du mémoire demain matin, qu'ils ont besoin de plus de temps, nous n'insisterons pas pour qu'ils comparaissent jeudi.

Nous n'avons pas l'intention de vous assigner à comparaître, messieurs. Nous sommes d'avis que vous êtes tous les témoins importants et nous voulons avoir recours à vos services le plus possible.

**M. Clark:** Nous avons certainement l'intention de vous donner autant de renseignements que possible, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie. Nous entendrons Mobil demain.

La séance est levée.





## APPENDIX "A"

## APPENDICE «A»

## I—SHORT BACKGROUND NOTES

In 1970, pursuant to s. 101 of the BNAA, the Canadian Parliament passed the *Federal Court Act* (R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Suppl.)), which took effect on June 1st, 1971. This Act was passed with a view to modifying the structure of the former Exchequer Court and enlarging its jurisdiction.

## II—JURISDICTION OF THE COURT

## A—Extent of jurisdiction

The Federal Court is a statutory tribunal and not an ordinary court of law. It has no inherent jurisdiction, only a statutory one, i.e. a jurisdiction in those cases where the law expressly confers such jurisdiction upon it, be it the *Federal Court Act* or any other law (Cf. *Commonwealth of Puerto Rico v. Hornandez*, (1975) S.C.R. 228, p. 233).

## B—Need of a Federal legislation

Furthermore, having regard to s. 101 of the BNAA, the Court only has jurisdiction insofar as the act being challenged took place pursuant to a federal statute. It is not sufficient that the matter at stake falls under federal government's jurisdiction in accordance with the BNAA; but the federal government must have legislated in the field under consideration (Cf. *Quebec North Shore Paper Company v. Canadian Pacific Limited*, (1977) 2 S.C.R. 1054; *McNamara Construction et al. v. The Queen*, (1977) 2 S.C.R. 654).

## C—Division of jurisdiction

The Court consists of two divisions: a Trial Division and an Appeal Division. The Trial Division has exclusive jurisdiction to hear applications to review filed under s. 18 of the Act. The Appeal Division, on the other hand, has exclusive jurisdiction to hear applications to review made under s. 28. It should however be noted that where an application can be made under s. 28, it cannot be made under s. 18, the former having precedence over the latter according to ss. 28(3).

## III—IMPLEMENTATION OF COURT'S POWER OF CONTROL AND SUPERVISION

## A—Application to review under s. 28

## 1) Nature of remedy

This is a new legal remedy. It is different from an appeal and is akin to an application for review by a Court of Cassation. In other words the Court cannot substitute its own decision to that rendered originally; it can only set aside and refer the case back to the judicial body which handed down the original decision.

## 2) Competent Division

The Court of Appeal has exclusive jurisdiction under s. 28.

## I—HISTORIQUE DE LA COUR EN BREF

C'est en 1970 que le Parlement du Canada, s'appuyant sur l'article 101 de l'AANB, a adopté la *Loi sur la Cour fédérale* (S.R.C. 1970, c. 10 (2<sup>e</sup> suppl.), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 1971). L'adoption de cette loi avait pour but d'apporter des modifications à la structure de l'ancienne Cour de l'Échiquier et d'en étendre la juridiction.

## II—JURIDICTION DE LA COUR

## A—Compétence d'attribution

La Cour fédérale est un tribunal statutaire et non un tribunal de droit commun. Elle n'a aucune juridiction inhérente; elle n'a qu'une compétence d'attribution, i.e. qu'elle n'est compétente que dans les seuls cas où une compétence lui a été reconnue par la loi, que ce soit la *Loi sur la Cour fédérale* ou toute autre loi (Cf. *Commonwealth of Puerto Rico c. Hornandez*, (1975) R.C.S. 228, p. 233).

## B—Nécessité d'une législation fédérale

La Cour, de plus, compte tenu de l'article 101 de l'AANB, n'a de juridiction que dans la mesure où l'acte attaqué a été posé en vertu d'une loi adoptée par le Parlement fédéral. Il ne suffit pas qu'il s'agisse d'une matière relevant du Fédéral en vertu de l'AANB: encore faut-il que le Fédéral ait légiféré dans le domaine en question (Cf. *Quebec North Shore Paper Company c. Canadian Pacific Limited*, (1977) 2 R.C.S. 1054; *McNamara Construction et al. c. La Reine*, (1977) 2 R.C.S. 654).

## C—Partage de la juridiction

La Cour est formée de deux divisions: une division de première instance et une division d'appel. La division de première instance a compétence exclusive pour entendre des recours pris sous l'article 18 de la Loi. La division d'appel est quant à elle seule compétente pour entendre des recours intentés en vertu de l'article 28. Il faut noter cependant que lorsque le recours sous l'article 28 est possible, on ne peut pas prendre de recours sous l'article 18, le recours de l'article 28 ayant priorité sur celui de l'article 18 aux termes du paragraphe 3 de l'article 28.

## III—MISE EN ŒUVRE DU POUVOIR DE CONTRÔLE ET DE SURVEILLANCE DE LA COUR

## A—Le recours de l'article 28

## 1) Nature du recours

Il s'agit d'un recours de droit nouveau. Il n'est pas de la nature d'un appel mais bien d'un pourvoi en cassation. La Cour, en d'autres mots, ne peut substituer sa décision à celle rendue initialement; elle ne peut que l'annuler et renvoyer l'affaire devant l'organisme qui l'a rendue.

## 2) Division compétente

La division d'appel est seule compétente sous l'article 28.

Agencies whose decisions can be challenged.

S. 28 can be invoked against a decision made by "a federal board, commission or other tribunal", which, according to s. 2 of the Act means "any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada . . .", excluding such bodies as have been established under a law of a province and judges appointed in accordance with s. 96 of the BNA. Ss. 28(6) provides additional restrictions, e.g.: no action can be taken under s. 28 in respect of a decision or an order of the Governor in Council. It is to be noted that a Minister falls within the definition of "federal board, commission or other tribunal" and that his decision can be challenged before the Federal Court (Cf. *Lazarov v. The Secretary of State* (1973) F.C. 927).

#### 4) Conditions of admissibility

i) On the one hand the decision to be reviewed must be a substantive decision, i.e. a final decision whose effect is to settle the conflict, to resolve the matter at stake and to bind the person concerned or parties involved. (Cf. *Attorney General of Canada v. Cylien* (1973) F.C. 1166; *In re Danmor Shoe Co.* (1974) 1 F.C. 22; *British Columbia Packers Ltd. v. The Canada Labour Relations Council* (1973) F.C. 1194; *The Centre for Public Interest Law v. The Canadian Transport Commission* (1974) 1 F.C. 324).

ii) Further, the decision at stake must be other than a decision of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or a quasi-judicial basis. In other words, the decision must be of a judicial or quasi-judicial nature, or be an administrative decision provided that, in this latter case, the law has instituted a judicial or quasi-judicial procedure. In *Martineau v. The Matsqui disciplinary Committee* (1978) 1 S.C.R. 118, the majority of the Supreme Court ruled that in the case of an administrative decision, it was not sufficient that there be a judicial or quasi-judicial procedure flowing from directives or an administrative policy; the procedure must be based on a legislative provision, otherwise the application for review would not be entertained. In order to determine what is a judicial or quasi-judicial decision, or what is an administrative decision for which the law has provided a judicial or quasi-judicial procedure, reference can be made to the Supreme Court's judgment in the case *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand* (1979) 1 S.C.R. 495, where Honourable Justice Dickson outlined the following four criteria:

- "(1) Is there anything in the language in which the function is conferred or in the general context in which it is exercised which suggests that a hearing is contemplated before a decision is reached?
- (2) Does the decision or order directly or indirectly affect the rights and obligations of persons?
- (3) Is the adversary process involved?
- (4) Is there an obligation to apply substantive rules to many individual cases rather than, for example, the obligation to implement social and economic policy in a broad sense?"

#### 3) Organismes dont les décisions peuvent être attaquées

Le recours de l'article 28 peut être utilisé pour attaquer une décision provenant d'un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, ce qui d'après l'article 2 de la Loi désigne «un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada . . .», à l'exclusion des organismes établis en vertu d'une loi provinciale et des juges nommés sous l'empire de l'article 96 de l'AANB. Le paragraphe 6 de l'article 28 apporte des restrictions additionnelles: c'est ainsi que ne peut être attaquée sous l'article 28 une décision ou une ordonnance provenant entre autres du Gouverneur en conseil. A noter qu'un ministre tombe sous la définition de «office, commission ou autre tribunal» et peut être attaqué devant la Cour fédérale. (Cf. *Lazarov c. Le Secrétaire d'État* (1973) C.F. 927).

#### 4) Conditions de recevabilité

i) Il doit s'agir d'une part d'une décision au fond, i.e. une décision finale ayant pour effet de régler le litige, de trancher la question en jeu et de lier la personne concernée ou les parties en cause. (Cf. *Procureur général du Canada c. Cylien*, (1973) C.F. 1166; *In re Danmor Shoe Co.*, (1974) 1 C.F. 22; *British Columbia Packers Ltd. c. Le Conseil canadien des relations de travail*, (1973) C.F. 1194; *La Société de droit d'intérêt public c. La Commission canadienne des transports* (1974) 1 C.F. 324).

ii) Il doit également s'agir d'une décision autre qu'une décision de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire. Il doit s'agir en d'autres mots d'une décision judiciaire ou quasi-judiciaire ou d'une décision administrative mais pourvu dans ce dernier cas que la loi ait prévu un processus judiciaire ou quasi-judiciaire. Dans *Martineau c. Le Comité de discipline de Matsqui*, (1978) 1 R.C.S. 118, la Cour suprême a jugé à la majorité qu'il ne suffit pas dans le cas d'une décision administrative qu'un processus judiciaire ou quasi-judiciaire existe en vertu de directives ou d'une politique administrative; il faut que ce processus ait comme fondement une disposition législative sans quoi le recours ne sera pas recevable. Pour savoir ce qu'est une décision judiciaire ou quasi-judiciaire, ou une décision administrative pour laquelle la loi a prévu un processus judiciaire ou quasi-judiciaire, on peut se référer au jugement de la Cour suprême dans la cause de *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, (1979) 1 R.C.S. 495, dans lequel monsieur le juge Dickson énonce les quatre critères suivants:

- «(1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise?
- (2) La décision ou l'ordonnance porte-t-elle directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un?
- (3) S'agit-il d'une procédure contradictoire?
- (4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fond à plusieurs cas individuels plutôt que, par exemple, de l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large?



iii) Under s. 29, where an Act expressly provides for an appeal to the Supreme Court, the Governor in Council, the Treasury Board or even to the Federal Court, application for review under s. 28 is not admissible.

#### (5) Initiation of a review

Pursuant to ss. 28(1), a review can only be initiated in the following five cases:

- failure to observe a rule of natural justice;
- acting beyond one's jurisdiction;
- refusal to exercise jurisdiction;
- error in law, whether or not it appears on the face of the record;
- decision based on an erroneous finding.

### B—Review under s. 18

#### 1) Nature of recourse

S. 18 is a consolidation of common-law prerogative writs (mandamus, quo warranto, prohibition, certiorari, injunction, declaratory relief), with the exception however of habeas corpus.

#### 2) Competent Division

The Trial Division has exclusive original jurisdiction under s. 18. The Appeal Division has appeal jurisdiction by virtue of its general appeal jurisdiction in matters of appeal.

#### 3) Agencies whose decisions can be challenged

The review provided for in s. 18 can be used "against any federal board, commission or other tribunal", which, according to s. 2 of the Act, means "any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of the Parliament of Canada . . . ", other however than any such body constituted under a law of a province or any judges appointed under s. 96 of the BNA Act. The Governor in Council (*or the Cabinet*), as well as any Minister (*Cf. what was said concerning review under s. 28*), would fall under this definition of any "federal board, commission or other tribunal", and his decisions could be questioned before the Federal Court under s. 18 (*Cf. Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.* (1980) 2 S.C.R. 735).

#### 4) Conditions of admissibility

i) In spite of the lack of any jurisprudence concerning admissibility, it would seem that remedy under s. 18, contrary to that provided for in s. 28, could be used against any decision that would only be preliminary, i.e. whose effect would not be to end a conflict between the parties involved.

ii) Review under s. 18 is only possible when the provisions of s. 28 do not apply. That is to say that s. 18 can only be invoked to question a decision taken by a body such as the Governor in Council, who is excluded from the scope of s. 28, but not from that of s. 18, or also against a decision beyond the scope of s. 28, either because this decision is only preliminary or because

iii) Aux termes de l'article 29, lorsque le justiciable bénéficie en vertu d'une loi d'un droit d'appel devant la Cour suprême, le Gouverneur en conseil, le Conseil du Trésor ou même la Cour fédérale, le recours sous l'article 28 n'est pas recevable.

#### 5) Cas d'ouverture

Aux termes du paragraphe 1 de l'article 28, le recours de l'article 28 est limité aux cinq cas suivants:

- manquement aux règles de la justice naturelle;
- excès de juridiction;
- refus d'exercer sa juridiction;
- erreur de droit apparente ou non à la face du dossier;
- décision basée sur une conclusion de fait erronée.

### B—Le recours de l'article 18

#### 1) Nature du recours

L'article 18 constitue une codification des brefs de prérogative de common law (mandamus, quo warranto, prohibition, certiorari, injonction, jugement déclaratoire), à l'exception toutefois de l'habeas corpus.

#### 2) Division compétente

La division de première instance est seule compétente sous l'article 18 en première instance. La division d'appel est compétente en appel en vertu de sa juridiction générale en matière d'appel.

#### 3) Organismes dont les décisions peuvent être attaquées

Le recours de l'article 18 peut être utilisé «contre tout office, commission ou tout autre tribunal fédéral», ce qui d'après l'article 2 de la Loi désigne «un organisme ou une ou plusieurs personnes ayant, exerçant ou prétendant exercer une compétence ou des pouvoirs conférés par une loi du Parlement du Canada . . . », à l'exclusion toutefois des organismes établis en vertu d'une loi provinciale et des juges nommés sous l'empire de l'article 96 de l'AANB. Le Gouverneur en conseil (ou Cabinet), tout comme un ministre (*Cf. ce que nous avons dit au sujet du recours de l'article 28*), tomberait sous cette définition de «office, commission ou autre tribunal fédéral», et pourrait voir ses décisions attaquées sous l'article 18 devant la Cour fédérale (*Cf. Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, (1980) 2 R.C.S. 735).

#### 4) Conditions de recevabilité

i) Même si la jurisprudence ne s'est pas encore prononcée sur la question, il semblerait que le recours de l'article 18, contrairement à celui de l'article 28, pourrait être utilisé à l'encontre d'une décision qui ne serait que préliminaire, i.e. qui n'aurait pas pour effet de mettre fin au litige entre les parties concernées.

ii) Le recours de l'article 18 n'est possible que si celui de l'article 28 ne peut pas être utilisé. C'est dire qu'on ne pourra recourir à l'article 18 que pour s'en prendre à une décision provenant d'un organisme, tel le Gouverneur en conseil, qui est exclu du champ d'application de l'article 28 mais qui ne l'est pas sous 18 ou encore à une décision qui échappe à l'applica-

it is an administrative decision for which the law does not provide any judicial or quasi-judicial procedure.

iii) Under s. 29, where an Act expressly provides for an appeal to the Supreme Court, the Governor in Council, the Treasury Board or even to the Federal Court, remedy under s. 18 is not available.

#### 5) Initiation of review

For lack of specific legislative provisions, common law rules should apply. Thus, generally speaking, a review can be initiated on the following grounds:

- acting beyond one's jurisdiction;
- absence of jurisdiction;
- error of law on the face of the record;
- refusal to exercise jurisdiction;
- failure to observe a principle of natural law;
- failure to the "duty to act fairly".

tion de l'article 28, que ce soit parce qu'il s'agit d'une décision qui n'est que préliminaire ou parce qu'il s'agit d'une décision administrative pour laquelle la loi n'a pas prévu de processus judiciaire ou quasi-judiciaire.

iii) Aux termes de l'article 29 lorsque le justiciable bénéficie en vertu d'une loi d'un droit d'appel devant la Cour suprême, le Gouverneur en conseil, le Conseil du Trésor ou même la Cour fédérale, le recours sous l'article 18 n'est pas recevable.

#### 5) Cas d'ouverture

A défaut de disposition législative expresse, il faut s'en rapporter aux règles de common law. C'est ainsi que d'une façon générale on peut considérer comme des cas d'ouverture:

- l'excès de juridiction;
  - l'absence de juridiction;
  - l'erreur de droit à la face du dossier;
  - le refus d'exercer sa juridiction;
  - le manquement aux règles de la justice naturelle;
  - le manquement au "duty to act fairly".
-























*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Department of Energy, Mines and Resources:*

Dr. Don G. Crosby, Director General, Resource Management of Canada Oil and Gas Lands Administration;  
Dr. W. E. Clark, Senior Assistant Deputy Minister, Energy Sector;  
Mr. W. Toms, Chief, Fiscal Policy Division, Financial and Fiscal Analysis Branch.

### *Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. Don G. Crosby, directeur général de la Direction de la gestion des ressources;  
M. W. E. Clark, sous-ministre adjoint principal au Secteur de l'énergie;  
M. W. Toms, chef de la Division fiscale à la Direction de l'analyse financière et fiscale.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

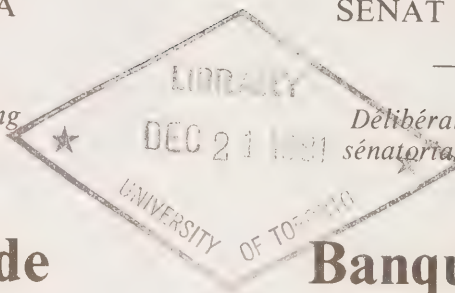
Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*



# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, November 4, 1981

Le mercredi 4 novembre 1981

Issue No. 63

Fascicule n° 63

**Seventh Proceedings on:**

**Septième fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act"

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\*Ex Officio Members

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Connolly	*Perrault
Cook	Roblin
*Flynn	Smith
Godfrey	(Colchester)
Hayden	Walker—(20)
Hays	

\*Membres d'office

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
"An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act", in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48,  
intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et  
au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la  
production et la conservation du pétrole et du gaz», avant  
que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis  
au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 4, 1981  
(87)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48—"An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senator Hayden (*Chairman*), Bal-four, Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Buckwold, Cook, Flynn, Godfrey, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson and Roblin. (14)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senators Bell and Stollery.

*In attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. T. S. Gillespie.

*Witnesses:*

*From Mobil Oil Canada Ltd.:*

Mr. D. G. Little, President and General Manager;

Mr. R. J. Nicholl, Planning Manager;

Mr. J. R. Nesbitt, Land Manager.

Mr. Little made an opening statement and he, and the other witnesses, answered questions.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 4 NOVEMBRE 1981  
(87)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier:

La teneur du bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Bal-four, Barrow (*vice-président*), Beaubien, Buckwold, Cook, Flynn, Godfrey, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson et Roblin. (14)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bell et Stollery.

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif: M. T. S. Gillespie.

*Témoins:*

*De Mobil Oil Canada Ltd.:*

M. D. G. Little, président et directeur général;

M. R. J. Nicholl, directeur des programmes;

M. J. R. Nesbitt, directeur des terres.

M. Little fait une déclaration préliminaire puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 4, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we have appearing before the committee representatives from Mobil Oil Canada, Ltd. They are, Mr. D. G. Little, President and General Manager; Mr. J. R. Nesbitt, Land Manager and Mr. R. J. Nicholl, Planning Manager. Would you please proceed with your opening statement, Mr. Little.

**Mr. D. G. Little, President and General Manager, Mobil Oil Canada, Ltd.:** Thank you, Mr. Chairman, for giving us this opportunity to appear before your committee. I should like to make a few introductory remarks and highlight for the committee my company's concerns with Bill C-48.

It was a little over one year ago that the National Energy Program was introduced. Let me repeat what I said when Mobil last appeared before this committee on April 10, 1981, to express our views on Bill C-57, which were that Mobil fully supports the goals of the National Energy Program, namely, energy self sufficiency, a larger Canadian presence in the oil industry and increased federal revenues from the production of oil and gas. We continue, however, to hold the views that the admirable goals of the program will not be completely satisfied.

The past year has been a difficult one for the Canadian oil and gas industry. Companies have been faced with a series of unfavourable developments, which, taken together, have severely shaken investor confidence and have dealt a serious blow to industry operations. These include: The onerous terms of the National Energy Program—including the petroleum and gas revenue tax, the natural gas and gas liquids tax, relatively low prices, inadequate net backs, and so forth—the resulting disputes between the federal government and the producing provinces; and, the jurisdictional debate over offshore resources.

The recently concluded pricing agreements between Ottawa and the producing provinces have confirmed the trend of inadequate net-backs for existing production on provincial lands. Furthermore, these agreements have resulted in the loss of earned depletion on Canada lands expenditures and have led to a significant increase in the petroleum and gas revenue tax.

We have a number of concerns with Bill C-48, but the most serious relates to the retroactive 25 per cent back-in provision as outlined in clause 27 of the bill. The *ex gratia* compensation which has been proposed by the government is considered inadequate by us because it provides for only prior expenditures and ignores the inherent value of reserves taken by the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 4 novembre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill C-48, Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, ce matin, des représentants de Mobil Oil Canada Ltd. comparaissent devant le Comité. Il s'agit de M. D. G. Little, président et directeur général; M. J. R. Nesbitt, directeur foncier et M. R. J. Nicholl, directeur de la planification. Pourriez-vous faire votre déclaration préliminaire, monsieur Little.

**M. D. G. Little, président et directeur général, Mobil Oil Canada Ltd.:** Je vous remercie, monsieur le président, de nous donner l'occasion de comparaître devant le comité. J'aimerais faire quelques observations en guise d'introduction et exposer au Comité les préoccupations de ma société face au bill C-48.

Il y a à peine plus d'un an, le Programme énergétique national était lancé. Permettez-moi de répéter ce que j'ai dit la dernière fois que Mobil a comparu devant ce Comité, soit le 10 avril 1981, pour commenter le bill C-57: Mobil appuie pleinement les objectifs du Programme énergétique national, notamment l'autonomie énergétique, une plus grande présence canadienne dans l'industrie du pétrole et des revenus fédéraux accrus tirés de la production du pétrole et du gaz. Nous continuons toutefois à soutenir que les admirables objectifs du Programme ne seront jamais complètement atteints.

L'année dernière a été une année difficile pour l'industrie canadienne du pétrole et du gaz. Les sociétés ont fait face à une série d'événements défavorables qui, réunis, ont gravement miné la confiance des investisseurs et ont ébranlé sérieusement les opérations de l'industrie. On peut citer par exemple les conditions onéreuses du Programme énergétique national (y compris la taxe sur le revenu tiré du pétrole et du gaz, la taxe sur le gaz naturel et les liquides de gaz, les prix relativement bas, les rentrées nettes inadéquates, etc.); les différends qui s'en sont ensuivis entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices; et, le débat juridictionnel au sujet des ressources sous-marines.

Les accords sur l'établissement des prix récemment conclus entre Ottawa et les provinces productrices ont confirmé la tendance à l'insuffisance des rentrées nettes pour la production actuelle sur les terres provinciales. En outre, ces accords ont entraîné la perte de la déduction pour épuisement acquise sur les dépenses relatives aux terres du Canada et ont suscité une importante hausse de la taxe sur le revenu tiré du pétrole et du gaz.

Le bill C-48 nous pose un certain nombre d'inquiétudes et la plus sérieuse d'entre elles a trait à la disposition de dévolution rétroactive de 25 p. 100, décrite dans l'article 27 du projet de loi. L'indemnisation *ex gratia* qui a été proposée par le gouvernement nous semble inadéquante parce qu'elle ne vise que les dépenses préalables et ne tient pas compte de la valeur inhé-



## [Text]

crown. We cannot help but note that Petro-Canada, the government's own oil company, accepted market value as the appropriate bench mark in its acquisition of Petrofina and other private firms, and it is not clear to us why proprietary rights in petroleum reserves should be treated differently.

Mobil Oil rejects the government's argument which considers the retroactive back-in as payment for forgone taxes on previous tax incentives. We have problems understanding the logic in an argument that uses a system of tax incentives which was introduced with the specific intent of encouraging high-risk, high-cost exploration to justify subsequent retroactive measures. I should also mention that this line of reasoning ignores the fact that once commercial production is established, the government realizes its share of the proceeds automatically through royalty and tax payments.

We suggest as well that the retroactive back-in is inequitable for Mobil in cases such as Hibernia where Petro-Canada has already acquired a 25 per cent interest as a result of interim legislation introduced in 1977. Mobil is prepared to move to 50 per cent Canadian participation in producing fields on Canada lands, but we would prefer to accomplish this objective through commercial negotiations with Canadian private sector interests where compensation for divested interests would approach the fair market value.

It seems to us that by resorting to retroactive measures the federal government is adding a significant new element of risk to the business climate in Canada. The 25 per cent crown share will not be increased at some future date, and businesses which have availed themselves of investment tax credits, DREE grants, R & D subsidies and other incentives now have to recognize the possibility that the federal government may claim a retroactive share in their firm, plant or products.

These observations are intended to point out just how profound and far-reaching the consequences could be of establishing the precedent of retroactivity.

Mobil recognizes the federal government's right, as land-lord, to set the terms and conditions for companies operating in Canada lands. All that we ask is that any changes in the proprietary interest of permit holders be neither retroactive nor confiscatory. To this end, we propose that the 25 per cent back-in provision should apply only to permits where no significant discovery had been made prior to the passage of Bill C-48. This amendment would remove a serious deficiency from the bill but would not prevent the government from achieving a minimum 25 per cent in future discoveries on Canada lands.

I have with me today Mr. R. J. Nicholl, planning manager, and Mr. J. R. Nesbitt, land manager. Together we will try and answer any questions you may wish to pose to us.

## [Traduction]

rente des réserves prises par la Couronne. Nous ne pouvons nous empêcher de noter que Pétro Canada, la société pétrolière du gouvernement, a accepté la valeur marchande comme repère dans son acquisition de Petrofina et d'autres sociétés privées, et nous ne comprenons pas exactement pourquoi les droits de propriété dans le cas des réserves de pétrole devraient être traités différemment.

*Mobil Oil* rejette l'argument du gouvernement qui veut que la dévolution rétroactive soit un paiement pour des taxes escomptées sur d'anciens encouragements fiscaux. Nous avons peine à comprendre la logique d'un argument qui utilise un système d'encouragements fiscaux, qui a été instauré dans le but précis d'encourager un type d'exploration présentant des risques et des coûts élevés, pour justifier des mesures rétroactives subséquentes. J'aimerais également mentionner que ce raisonnement ne tient pas compte du fait que dès que la production commerciale est établie, le gouvernement réalise sa part du produit automatiquement en imposant des redevances et des taxes.

Nous croyons que la dévolution rétroactive est inéquitable pour Mobil Oil dans des cas comme Hibernia lorsque Petro-Canada a déjà acquis un droit de 25 p. 100 par suite d'une mesure législative provisoire présentée en 1977. Mobil Oil est disposé à satisfaire à une participation canadienne de 50 p. 100 dans les champs productifs situés sur les terres du Canada, mais nous préférons attendre cet objectif dans le cadre de négociations commerciales avec des intérêts du secteur privé canadien lorsque l'indemnisation pour les droits cédés approcherait la juste valeur marchande.

Il nous semble qu'en ayant recours à des mesures rétroactives, le gouvernement fédéral ajoute un nouvel élément important de risque dans le climat commercial du Canada. La part de la Couronne de 25 p. 100 ne sera pas augmentée à une date ultérieure. Les entreprises qui ont profité des crédits d'impôt à l'investissement, des subventions du ministère de l'expansion économique régionale, des subventions de recherche et de développement et d'autres encouragements, doivent maintenant reconnaître la possibilité que le gouvernement fédéral réclame une part rétroactive de leurs sociétés, usines ou produits.

Nous voulons ici souligner la profondeur et l'ampleur des conséquences que pourrait avoir l'établissement du précédent de la rétroactivité.

Mobil Oil reconnaît que le gouvernement fédéral, à titre de propriétaire foncier, a le droit de fixer les conditions auxquelles doivent se soumettre les sociétés sur les terres du Canada. Nous demandons simplement que tout changement apporté au droit de propriété des titulaires de permis ne soit pas rétroactif et n'entraîne pas des mesures de confiscation. A cette fin, nous proposons que la disposition relative à une dévolution de 25 p. 100 ne s'applique qu'aux permis en vertu desquels aucune découverte importante n'a été faite avant l'adoption du bill C-48. Cet amendement devrait palier à une grave lacune du projet de loi mais n'empêcherait pas le gouvernement de réaliser un minimum de 25 p. 100 sur les futures découvertes sur les terres du Canada.

J'ai ici avec moi aujourd'hui M. R. J. Nicholl, directeur de la planification et M. J. R. Nesbitt, directeur foncier. Nous

[Text]

I would like to take this opportunity to point out that in our submission there are a few typographical errors. The only one of substance appears on page 7 in the middle paragraph where we are referring to clause 38 subclause 1. In the amended form of the bill that should now read clause 35, subclause 1.

**Senator Laird:** I heard on the 11 o'clock news last night that a major oil discovery has been made by Dome Petroleum in the Beaufort Sea. Do you have any connection whatsoever with Dome Petroleum?

**Mr. Little:** We do have a connection with Dome Petroleum but not specifically in all of the areas which they were discussing last night. We are in some lands with Dome Petroleum where they are the operator and where we have a small interest.

**Senator Buckwold:** Mr. Little, you concluded your very good presentation by saying that you would prefer that the so-called 25 per cent back-in should only come into effect in new fields, that is, that any areas in which there have been oil and gas discoveries that are known now would be exempt from the back-in. How do you delineate a new field against an old field, for example, in Hibernia?

**Mr. Little:** Under the present regulations and as part of the administrative activities on Canada lands today, there is provision for the minister or the Department of Energy, Mines and Resources, to say that a significant discovery has been made. The significant discovery could relate simply to one well drilled on a structure, the general geometry or outlines of which are known, and that well having produced a significant amount of oil and/or gas. Therefore, it is not a problem of not being able to delineate in a general sense but in a fairly specific sense a structure which is a potential oil or gas field, and which is significant in the sense of having potential commercial viability.

**The Chairman:** Is "significant" a term that is well known? Can you tell us more as to what it suggest?

**Mr. Little:** Yes. The meaning of the term, as I would understand it, is that in an exploration well on a potential trap for oil or hydrocarbons of any type, the exploratory well or wells have demonstrated that the potential exists within that trap for a commercial accumulation of hydrocarbons. At the time that the well or structure in question may be designated a significant discovery, not all of the reserve information would be available, but based on the results of the one well—testing, coring, logs, a knowledge of the size of the structure—there is a reasonable likelihood that it could contain a commercial accumulation of oil. There are no precise guidelines in respect to the word "significant" in terms of either the potential size of the accumulation or the amount of oil or gas produced from the discovery well. It is to some extent subjective, but certainly one would have said that Hibernia, after the drilling of the discovery well, was very clearly a significant discovery. The

[Traduction]

essayerons ensemble de répondre à toutes les questions que vous pourriez désirer nous poser.

J'aimerais en profiter pour souligner que dans notre mémoire se sont glissées quelques erreurs typographiques. La seule erreur importante figure à la page 7 dans le paragraphe du milieu où nous faisons allusion à l'article 38 paragraphe 1. Compte tenu de la forme amendée du projet de loi, il s'agirait plutôt maintenant de l'article 35, paragraphe 1.

**Le sénateur Laird:** J'ai entendu hier aux nouvelles de 23 heures qu'une importante découverte de pétrole a été faite par Dome Petroleum dans la mer de Beaufort. Avez-vous des rapports quelconque avec Dome Petroleum?

**M. Little:** Nous avons effectivement des rapports avec Dome Petroleum mais non pas précisément dans tous les domaines dont ils discutaient hier soir. Nous partageons certaines terres avec Dome Petroleum qui agit à titre d'exploitant et où nous avons un petit intérêt.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur Little, vous avez conclu votre très bon exposé en disant que vous préféreriez que la présumée dévolution de 25 p. 100 ne vise que les nouveaux champs, c'est-à-dire que toutes les zones où il y a eu des découvertes de pétrole et de gaz qui sont connues maintenant seraient exemptes de la dévolution. Comment définissez-vous un nouveau champ par rapport à un ancien, par exemple, pour Hibernia?

**M. Little:** En vertu des règlements actuels et dans le cadre des activités administratives sur les terres du Canada aujourd'hui, il existe une disposition qui permet au ministre ou au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources de dire qu'une importante découverte a été faite. L'importante découverte pourrait avoir tout simplement trait à un puits foré sur une structure dont la géométrie générale ou les contours seraient connus, et ce puits aurait produit une importante quantité de pétrole et (ou) de gaz. Par conséquent, il ne s'agit pas de ne pas pouvoir délimiter dans un sens général, mais assez précis tout de même, une structure qui est un champ potentiel de pétrole et de gaz, et qui est importante sous l'angle de la viabilité commerciale éventuelle.

**Le président:** Le terme «important» est-il bien connu? Pourriez-vous nous dire davantage ce qu'il recouvre?

**M. Little:** Oui. Selon moi, ce terme signifie que dans le cas d'un puits d'exploration foré dans un piège potentiel de pétrole ou d'hydrocarbures d'un genre quelconque, ce puits ou ces puits ont prouvé que ce piège contient une accumulation commerciale d'hydrocarbures. Au moment où le puits ou la structure en question peut être qualifié d'importante découverte, on ne possède pas toute l'information voulue sur la réserve, mais en se fondant sur les résultats d'essais, de carottage, de coupes géologiques et sur des connaissances de la taille de la structure,—on peut raisonnablement déterminer qu'elle pourrait contenir une accumulation commerciale de pétrole. Le terme «importante» n'est pas accompagné de précisions qui quantifieraient la taille potentielle de l'accumulation ou la quantité de pétrole ou de gaz produite à partir du puits de découverte. Il est utilisé assez subjectivement, mais on aurait certainement dit que Hibernia, après le forage du puits



## [Text]

Venture D-23 gas discovery well, south of Sable Island, based on the results produced in the drilling and testing of that well is a very significant gas discovery and so on. We are talking about something of inherent substance as opposed to just some hydrocarbons shows.

**Senator Buckwold:** Actually, I am trying to clarify in my own mind just how far afield you have to go in order to determine a new field. Mobil is in Hibernia, is it not?

**Mr. Little:** Yes.

**Senator Buckwold:** I presume, there is an area that is delineated. You are suggesting that that should not be subject to a 25 per cent back-in, but you have no objection to a new field, which is a new ball game. Where do you draw that line? Perhaps the industry solves this quite easily, but I am wondering if that is a serious complication.

**Mr. Little:** It is a complication in dealing with Hibernia itself. We have generally recognized or agreed on the structural configuration. We can look at a map and say, "this is the Hibernia area and perhaps all of the structure contains oil and perhaps all of it does not". At the same time, though, within the boundaries of the federal permit, within which Hibernia is located, we would say that the significant discovery having been made in that particular permit, that permit should not be subject to a further back-in on the part of the government.

**The Chairman:** Are the permit areas standard?

**Mr. Little:** The permit areas vary. Perhaps Mr. Nesbitt could answer that.

**Mr. J. R. Nesbitt, Land Manager, Mobil Oil Canada Ltd.:** The permits vary in size as you go from south to north. An approximate size of a permit is around 85,000 or 90,000 acres on the east coast offshore.

**The Chairman:** Do I understand you to say that if you have a significant discovery the area that is subject to the permit on which the discovery is made should not be subject to this 25 per cent back-in?

**Mr. Nesbitt:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The whole area would be 90,000 acres?

**Mr. Nesbitt:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is it possible that there might be other pools in that area, quite apart from this particular one, where you have what you call a significant area?

**Mr. Nesbitt:** There could be.

**The Chairman:** So you feel that if you make one discovery that should exclude the whole area of the permit from being subject to this retroactive provision?

**Mr. Nesbitt:** What will happen, sir, is that once the discovery is made and the field is delineated, an application for a production licence will have to be applied for, and that will be defined at that point in time by the knowledge we have of the

## [Traduction]

de découverte, était nettement une importante découverte. Pareillement le puits de découverte de gaz Venture D-23, au sud de l'île au Sable, d'après les résultats obtenus par le forage et des essais, est une très importante découverte de gaz, etc. Nous parlons d'une chose qui a une importance inhérente par opposition à quelques indices d'hydrocarbures.

**Le sénateur Buckwold:** En fait, j'essaie de concevoir jusqu'à quel point vous devez aller pour déterminer un nouveau champ. Mobil participe au projet d'Hibernia, n'est-ce pas?

**M. Little:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Je présume qu'une zone a été délimitée. Vous laissez entendre que cette zone ne devrait pas être assujettie à la dévolution de 25 p. 100, mais vous n'avez aucune objection en ce qui a trait à un nouveau champ, ce qui est une autre paire de manches. Comment faites-vous cette distinction? Peut-être l'industrie résout-elle le problème assez facilement, mais je me demande s'il s'agit d'une complication sérieuse.

**M. Little:** C'est une complication dans le cas de Hibernia. Nous avons généralement reconnu ou accepté la configuration structurale. Nous pouvons examiner une carte et y retracer la zone d'Hibernia; peut-être que toute cette structure contient du pétrole et peut-être aussi qu'elle n'en contient pas. En même temps, toutefois, dans les limites du permis fédéral, qui entourent Hibernia, nous dirions que l'importante découverte ayant été faite avec ce permis particulier, celui-ci ne devrait pas être assujetti à une autre perception de la part du gouvernement.

**Le président:** Les régions qui font l'objet de permis sont-elles normalisées?

**M. Little:** Elles varient. Peut-être M. Nesbitt pourrait-il répondre à cette question.

**M. J. R. Nesbitt, directeur foncier, Mobil Oil Canada Ltd.:** Les permis représentent des régions dont la taille varie du sud au nord. Ces zones mesurent approximativement environ 85,000 ou 90,000 acres sur la côte est au large des côtes.

**Le président:** Voulez-vous dire que si vous avez fait une découverte importante, la zone qui fait l'objet du permis à l'aide duquel la découverte a été faite ne devrait pas être assujettie à cette part de 25 p. 100?

**M. Nesbitt:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** La zone entière serait de 90,000 acres?

**M. Nesbitt:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Est-il possible qu'il y ait d'autres gisements dans cette zone, tout à fait distincts de celui-ci, qui pourraient être ce que vous appelez une région importante?

**M. Nesbitt:** Ce serait possible.

**Le président:** Vous pensez donc que si vous faites une découverte, toute la zone visée par le permis ne devrait pas être assujettie à cette dispositions rétroactive?

**M. Nesbitt:** En fait, monsieur, dès que la découverte est faite et que le champ est délimité, une demande de permis de production devra être présentée et cette question sera définie à ce moment-là d'après les connaissances que nous avons du



[Text]

pool and the area of the pool. The remainder of the acreage in that permit will then either expire, and we will no longer have it under our control, or we will continue to do exploratory work on that separate part that is not contained within the pool boundary; and at that point in time the discovery could still be subject to the government back-in.

**Senator Godfrey:** You have just contradicted yourself. Earlier you said it would apply to the whole permit and now you say that it does not.

**Mr. Nesbitt:** I am saying that the significant discovery, at this point in time, applies, and should apply, to a permit on which the well is located and any permits adjacent to it on which you can map the structure. Once the field is delineated and a production licence is applied for, there will then be parts of those permits that will not be in the production licence. The permit has a finite term and will eventually expire. In the meantime, we could still be doing additional exploratory work on those part of the permits that are outside the pool and its defined limits. We are not saying that if we were to make another significant discovery on the same permit, subsequent to the passage of Bill C-48, then that part or that discovery should be excluded from the 25 per cent crown back-in.

**Senator Balfour:** Would it be correct to say that the major exploratory investment is the drilling of the exploratory well?

**Mr. Little:** Indeed. In connection with the drilling in the exploration cycle, costs are incurred for a number of things, including geophysical work, normally seismic, and so on; but the cost of drilling outweighs the cost of the work that preceded the drilling.

**Senator Balfour:** Therefore would it be correct to say that the rationale for the position you are now taking is simply that when you make that investment decision you want to know what the rules are; and if certain rules apply when you make a Hibernia investment decision, and then retroactively those rules are fundamentally changed, that change could very well have had a bearing on your initial decision if you had known of the change in advance. You might have decided not to take that risk.

**Mr. Little:** That's right, sir. I think it is fair to say that what Bill C-48 is actually doing is penalizing the successes by taking, in a case like Hibernia, an extra 25 per cent. That is how we see it. Whereas quite specifically, in some of our other Grand Banks permits, a cap has been put on it within the bill, so that there is only a 25 per cent interest taken as opposed to what will be 43.75 per cent in Hibernia if the bill passes in its present form.

**The Chairman:** Mr. Little, it would be possible, would it not, to limit the retroactivity of this 25 per cent interest by having its coming into force or its application not relate only to the area in the permit in respect of which the significant discovery has been made. If there should be excluded from that 25 per cent that area where the significant discovery is made, and if

[Traduction]

gisement et de la région du gisement. Le reste de la superficie visée par ce permis expirera alors et nous ne l'aurons plus sous notre contrôle, ou nous continuerons à effectuer des travaux d'exploration sur cette partie distincte qui n'est pas contenue dans les délimitations du gisement; même alors, la découverte pourrait toujours être assujettie à une dévolution au gouvernement.

**Le sénateur Godfrey:** Vous venez de vous contredire. Vous avez dit plus tôt que cette disposition s'appliquerait à tout le permis et maintenant vous dites le contraire.

**M. Nesbitt:** Je dis que l'importante découverte, à ce stade-ci, s'applique et devrait s'appliquer à un permis visant une zone sur laquelle le puits est situé et à toute zone adjacente sur laquelle vous pouvez délimiter la structure. Lorsque le champ est délimité et qu'on a demandé un permis de production, certaines parties de ces permis n'entreront pas dans le permis de production. Le permis a une durée limitée et expirera éventuellement. Entre temps, nous pourrions continuer à effectuer d'autres travaux d'exploration les terres visées par le permis qui se trouvent à l'extérieur du gisement et de ses limites définies. Nous ne disons pas que si nous devons faire une autre importante découverte à l'aide du même permis, après l'adoption du bill C-48, cette partie ou cette découverte devrait être exclue de la part de la Couronne de 25 p. 100.

**Le sénateur Balfour:** Serait-il exact de dire que le principal investissement d'exploration s'effectue lors du forage du puits d'exploration?

**M. Little:** En effet. Pendant la phase de forage dans le cycle d'exploration, les coûts proviennent notamment des travaux géophysiques, sismiques etc.; mais le coût du forage dépasse le coût des travaux effectués avant le forage.

**Le sénateur Balfour:** Par conséquent, pourrait-on dire que la raison qui vous mène à adopter cette position est simplement que vous voulez connaître les règles lorsque vous prenez cette décision d'investir; et si certaines règles s'appliquent au moment où vous prenez une décision d'investir comme pour Hibernia, et qu'ensuite rétroactivement elles sont fondamentalement changées, cela aurait fort bien pu influencer sur votre décision initiale si vous l'aviez su d'avance. Vous auriez pu décider de ne pas courir ce risque.

**M. Little:** En effet, monsieur. Je crois qu'il est juste de dire que le bill C-48 pénalise réellement les succès en prélevant, dans un cas comme Hibernia, un montant supplémentaire de 25 p. 100. C'est notre façon de voir la chose. Alors que plus précisément, pour certains de nos autres permis relatifs aux Grands Bancs, une limite a été imposée par le projet de loi, de sorte qu'il n'y a qu'un droit de 25 p. 100 qui est prélevé par opposition à ce qui représentera 43,75 p. 100 dans le cas de Hibernia si le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle.

**Le président:** Monsieur Little, il serait possible n'est-ce pas de limiter la rétroactivité de ce droit de 25 p. 100 en faisant correspondre son entrée en vigueur ou son application non seulement à la zone recouverte par le permis, dans laquelle l'importante découverte a été faite. Si on devrait exclure de ces 25 p. 100 cette zone où l'importante découverte est faite et si

[Text]

the 25 per cent should not apply to the rest of the area of the permit until such time as production leases are applied for; and to the extent that you delineate other areas as being areas that you want to explore, why should not the Crown be able to come in on that?

**Mr. Little:** Well, the Crown should be able to come in—and we do not necessarily oppose the Crown's having a 25 per cent interest in an exploration permit or a working interest in a field that is discovered on an exploration permit—but we believe that this should be limited to 25 per cent. But where the Crown is represented through Petro-Canada, as they already were in Hibernia, and as they already are in Venture, as an example, then that 25 per cent should be the 25 per cent crown interest. Because of the introduction of this legislation, we cannot see that we should be subject to another 25 per cent crown interest. But it does leave room, indeed, for a 25 per cent interest for the Crown.

**The Chairman:** What if anything has the Crown provided in relation to this 25 per cent interest which Petro-Canada has acquired?

**Mr. Little:** Regarding the 25 per cent interest which Petro-Canada acquired in the Hibernia area, from the time of the acquisition of that interest, they funded their share of the expenditures made on that permit. That was from 1978 to date. So once they were in—and it was not a carried interest; it was a working interest—they paid their way like any partner. In the case of the Venture area, the permits on the Scotian Shelf off Sable Island, Petro-Canada came to us and concluded a normal commercial arrangement to earn an interest in those lands. That is fair enough. We have no objection to that. It was an agreement we entered into willingly. But we do say that the government is adequately represented through those arrangements and there is not a necessity for a further back-in to obtain a crown share.

**Senator Balfour:** Has Petro-Canada paid its way—is it the 25 per cent of total exploration costs in Hibernia?

**Mr. Little:** Yes, it does, sir.

**Senator Balfour:** From the time you took out that permit?

**Mr. Little:** From the time they acquired an interest in the permit through the interim regulations then existing—1978—but not prior to that.

**Senator Balfour:** What would the expenditures amount to prior to that?

**Mr. Little:** The expenditures to that point in time were substantial. They were perhaps one-quarter of the total expenditures made in that area to date. We did receive from Petro-Canada some rather minor payments in relation to geophysical work, but not to drilling.

**The Chairman:** Mr. Little, a working interest strikes me as being entirely different from a carried interest.

**Mr. Little:** Indeed.

[Traduction]

les 25 p. 100 ne devraient pas s'appliquer au reste de la zone du permis tant que les permis de production n'auraient pas été demandés; et dans la mesure où vous définissez d'autres zones comme zones que vous voulez explorer, pourquoi la Couronne ne pourrait-elle pas exiger sa part?

**M. Little:** Bien, la Couronne devrait pouvoir le faire et nous ne nous opposons pas nécessairement à ce qu'elle ait un droit de 25 p. 100 dans un permis d'exploration ou un droit dans un gisement qui été découvert à l'aide d'un permis d'exploration. Mais nous croyons que ce droit devrait être limité à 25 p. 100. Toutefois, lorsque la Couronne se fait représenter par Petro-Canada, comme elle l'a fait dans le cas de Hibernia, et comme elle l'a déjà fait dans le cas de Venture, par exemple, ce 25 p. 100 devrait correspondre à la part de la Couronne de 25 p. 100. Nous ne voyons pas pourquoi ce projet de loi, devrait nous assujettir à un autre droit de la Couronne de 25 p. 100. Mais nous consentons, en fait, à un droit de la Couronne de 25 p. 100.

**Le président:** Qu'elle a été la part de la Couronne dans ces 25 p. 100 de participation, acquis par Petro-Canada?

**M. Little:** La participation de 25 p. 100 par Petro-Canada, dans la région d'Hibernia, est active, depuis l'époque de l'acquisition, 1978 à ce jour et la société a régulièrement payé son écot. Dès qu'elle est devenue partie contractante, elle n'a pas été inactive; au contraire, elle a participé activement, payant son écot comme n'importe quel autre associé. Pour la région de Venture et les permis de la plateforme Scotian, au large de l'île de Sable, Petro-Canada s'est adressée à nous pour conclure un accord commercial ordinaire et acquérir un droit sur ces terres. Fort bien. Nous ne nous y opposons pas. C'est un accord que nous avons conclu volontairement. Nous affirmons toutefois que le gouvernement est convenablement représenté par ces accords et qu'un nouvel appui financier n'est pas nécessaire pour obtenir une part de la Couronne.

**Le sénateur Balfour:** Petro-Canada a-t-elle payé sa part. Sont-ce les 25 p. 100 des frais d'exploration à Hibernia?

**M. Little:** Oui monsieur.

**Le sénateur Balfour:** Depuis la date de délivrance du permis?

**M. Little:** Depuis l'époque où la société a acquis une part dans le permis, grâce aux règlements provisoires qui existaient en 1978, mais non antérieurement.

**Le sénateur Balfour:** A combien s'élevaient les dépenses, antérieurement?

**M. Little:** Elles étaient importantes. Elles représentaient, peut-être, le quart des dépenses faites jusqu'ici dans cette région. Petro-Canada nous a fait parvenir quelques modestes versements pour les travaux géophysiques, mais non pour le forage.

**Le président:** Monsieur Little, je m'étonne de voir que des droits directs soient entièrement différents de droits différés.

**M. Little:** En effet.



[Text]

**The Chairman:** The 25 per cent that the Crown would get on all crown lands is a carried interest.

**Mr. Little:** That is correct.

**The Chairman:** They do not have to pay anything for it.

**Mr. Little:** They do not pay anything for it. It is a carried interest with the right of the Crown to convert it to a working interest if there is a success—that is to say, an oil or gas field. Then the Crown can enter as a working partner. But, in effect, whoever is out there is carrying the work, and the Crown is not a risk partner, but they have the right to share in the success.

**The Chairman:** A working interest is something entirely different.

**Mr. Little:** That is correct.

**Mr. Chairman:** They are paying their way.

**Mr. Little:** A working interest is totally different, sir; I agree.

**The Chairman:** Then I am wondering how you can mix the two together. You are saying that if the Crown, through Petro-Canada, already has a 25 per cent interest, they should not get this carried interest of another 25 per cent.

**Mr. Little:** The interest they have now, through Petro-Canada, is a working interest, and it is fair that it should be a working interest, since they share the expenses, the risks, and, indeed, the rewards; but we do not believe that the imposition of a further 25 per cent, as called for under Bill C-48—a further 25 per cent in the case of Hibernia and other successes—is a reasonable thing.

**Senator Molson:** I am not quite clear whether the main objection is purely to the 25 per cent back-in, or whether it is to the 50 per cent Canadian content, which is achieved in these ways. I do not think that point is completely clear as far as I am concerned.

**Mr. Little:** Senator, our position is, and we have stated this in our submission, and to the government and the minister in question, that we accept the principle that there should be a 50 per cent Canadian content in the group applying for a production licence. We fully accept that. What we say, however, is that rather than the government solving the Canadian content problem by helping themselves to an additional 25 per cent, it should be up to the group in question to satisfy the government, by making arrangements to bring the Canadian content of the group up to the acceptable level of 50 per cent. We would do this through inviting and negotiating with other Canadian entities—private sector companies, and not necessarily oil companies for that matter—to join us in the group to provide the missing Canadian content.

**Senator Molson:** You have no doubt at all that that is a perfectly viable proposition. I presume, at a price, it is bound to be.

**Mr. Little:** At a price. It gives us, though, the opportunity to try to negotiate something approaching market value for divesting ourselves of these assets. Obviously you cannot say

[Traduction]

**Le président:** Les 25 p. 100 que la Couronne recevrait pour toutes les terres de la Couronne représentent des droits différés.

**M. Little:** C'est exact.

**Le président:** Elle n'a rien à payer dans ce cas.

**M. Little:** Elle n'a rien à payer. Ce sont des droits différés et la Couronne peut en cas de succès, les convertir en droits directs, si, par exemple, on découvre un gisement de pétrole ou de gaz. La Couronne peut alors devenir un associé actif. En effet, lors de l'exécution des travaux, la Couronne ne partage pas les risques, mais elle a le droit de participer au succès.

**Le président:** Une participation directe est entièrement différente.

**M. Little:** C'est exact.

**Le président:** On paie son écot.

**M. Little:** Une participation directe est, en effet, totalement différente.

**Le président:** Comment pouvez-vous donc confondre les deux. Vous déclarez que, si la Couronne possède déjà des droits de 25 p. 100, par l'intermédiaire de Petro Canada, elle ne doit pas bénéficier de ces 25 p. 100 de droits différés supplémentaires.

**M. Little:** Les droits dont elle dispose actuellement, par l'intermédiaire de Petro Canada, sont des droits directs, et il est juste qu'il en soit ainsi, car elle partage les dépenses, les risques et, en fait, les bénéfices. Toutefois, nous ne croyons pas que l'imposition de 25 p. 100 supplémentaires, telle que prévue par le bill C-48—dans le cas de Hibernia et autres prospections couronnées de succès—soit raisonnable.

**Le sénateur Molson:** Je ne saisis pas très bien si l'objection principale concerne uniquement l'appui financier de 25 p. 100 ou s'il s'agit de la participation canadienne de 50 p. 100 qui est réalisée de cette façon. Cette question ne me semble pas parfaitement claire.

**M. Little:** Sénateur, nous avons dit dans notre mémoire et nous l'avons dit aussi au gouvernement et au ministre en question: nous acceptons, sans réserve, le principe d'une participation canadienne de 50 p. 100, dans le groupe qui demande une licence de production. Nous précisons toutefois qu'au lieu de régler le problème de la participation canadienne en s'ajoutant 25 p. 100 supplémentaire, il devrait incomber au groupe en question de répondre aux exigences du gouvernement, en prenant des dispositions pour porter la participation canadienne du groupe au niveau acceptable de 50 p. 100. Nous y parviendrions en négociant avec d'autres entités canadiennes—les sociétés du secteur privé et non nécessairement les compagnies pétrolières—pour qu'elles se joignent au groupe en vue de constituer la participation canadienne manquante.

**Le sénateur Molson:** Vous ne doutez pas un instant que cette proposition soit parfaitement viable. Je suppose qu'il faut qu'elle le soit, à un prix donné.

**M. Little:** A certain prix, qui nous donne cependant la possibilité d'essayer de négocier l'abandon de ces actifs à une valeur proche de la valeur marchande. Manifestement, on ne



[Text]

you are going to get market value, *per se*, because then it is not attractive enough; but it is a commercial negotiation.

**Senator Molson:** At a price.

**Mr. Little:** At a price, yes.

**Senator Molson:** Basically, then, it is the retroactivity of the 25 per cent back-in that is the real nub of the problem.

**Mr. Little:** Yes, sir.

**Senator Molson:** That is the serious part.

**Senator Godfrey:** Could you give us some rough estimate as to how much this 25 per cent back-in is costing your company?

**Mr. Little:** Let us say that there are a billion barrels of reserves, as a nice round number, in Hibernia. A 25 per cent back-in then takes away from the members of the group and gives to the Crown, through Bill C-48, 250 million barrels of reserves. The *ex gratia* payment which the Crown purports to give, prices those reserves at as little, in present values, as 10 cents a barrel. We think that if you look at what people are paying to acquire oil companies today, or oil interests, or reserves in the ground, it is certainly a minimum of \$2.50 a barrel that they should be paying, and probably more; so basically, 250 million barrels probably ought to be worth, at a very low estimate, some \$625 million at \$2.50 a barrel, as opposed to the 10 cents a barrel which we have been offered, not as compensation, *per se*, but just out of the goodness of the heart of the government. "*Ex gratia*" is the government's term.

**Senator Flynn:** A good bargain.

**Mr. Little:** It's a good deal for them. I wish we could do the same thing.

**Senator Cook:** You are not accepting the government's argument about their part in the risk taking up to date. On page 2 of your brief you say:

By the end of 1981, about \$650 million dollars will have been spent by Mobil and its partners in exploring for oil and gas reserves.

A very general question. What contribution, if any, to this \$650 million, has been made by the revenue in tax write-off concessions?

**Mr. Little:** Of the \$650 million, the thing that applied most prominently, of course, was, previously, the superdepreciation allowance on federal lands. I would say that of the \$650 million of expenditure, probably only some \$50 million has been directly affected, or fell into the superdepletion category, because the bulk of the work that has been done—the bulk of the expenditure that has been made—is post the expiration of superdepletion in March, 1980.

**Senator Cook:** Do I gather from that that \$650 million has come directly out of the partners, without any relief or concession or write-off?

**Mr. Little:** The relief which exists exists only through whatever resource allowances, etc., existed in the income tax or corporate tax provisions themselves, and there were deple-

[Traduction]

peut espérer obtenir celle-ci, en soi, parce qu'elle n'est pas assez séduisante, mais il s'agit d'une négociation commerciale.

**Le sénateur Molson:** A un certain prix.

**M. Little:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Fondamentalement, c'est donc la rétroactivité de l'appui financier de 25 p. 100 qui constitue le nœud du problème.

**M. Little:** Oui monsieur.

**Le sénateur Molson:** C'est la partie sérieuse.

**Le sénateur Godfrey:** Pourriez-vous nous donner une évaluation approximative de ce que cet appui financier de 25 p. 100 coûte à votre société?

**M. Little:** Disons qu'en gros il y a, à Hibernia, un million de barils de réserves. Aux termes du bill C-48, un appui financier de 25 p. 100 enlève 250 millions de barils de réserves aux membres du groupe pour les donner à la Couronne. Aux prix actuels, le paiement à titre gracieux, que la Couronne se propose d'effectuer, représente aussi peu que 10 cents le baril. Nous pensons qu'étant donné le prix que l'on paye pour acheter les compagnies pétrolières de nos jours, les intérêts pétroliers, ou les réserves dans le sol, le prix devrait certainement être au minimum de \$2.50 le baril et probablement davantage. D'après une évaluation minimale, 250 millions de barils devraient valoir quelque \$625 millions au prix de \$2.50 le baril, par opposition au 10 cents le baril qui nous a été offert, non à titre d'indemnisation en soi, mais par simple générosité du gouvernement. «A titre gracieux» comme il dit si bien.

**Le sénateur Flynn:** Une bonne affaire.

**M. Little:** Pour le gouvernement. J'aimerais que nous puissions en faire d'aussi bonnes.

**Le sénateur Cook:** Vous n'acceptez pas l'argument du gouvernement sur la part de risque qu'il assume à ce jour. A la page 2 de votre mémoire vous déclarez:

A la fin de 1981, Mobil et ses associés auront dépensé quelque \$650 millions à la prospection de réserves de pétrole et de gaz.

A titre de question générale, quelle part de ces \$650 millions, pouvons-nous attribuer aux exemptions d'impôt aux fins d'amortissement?

**M. Little:** Antérieurement, sur les \$650 millions, l'élément le plus marquant était, bien entendu, l'indemnité de superdépréciation des terres fédérales. Je dirais que, sur ces \$650 millions, quelque \$50 millions prêteraient probablement à amortissement, parce que la majeure partie des travaux effectués—la masse des dépenses—est postérieure à l'expiration de l'amortissement de mars 1980.

**Le sénateur Cook:** Dois-je en conclure que les \$650 millions proviennent directement des associés, sans aucun dégrèvement, concession ou amortissement?

**M. Little:** Le dégrèvement n'existe que par l'intermédiaire des allocations sur les ressources, etc., qui se trouvent dans les dispositions de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les

[Text]

tion allowances, and so on; but these were things which were normal. The extraordinary part, if you will, could only be charged through superdepletion, and the bulk of our expenditures was not made at a time at which we could take advantage of superdepletion.

**The Chairman:** Arising out of Senator Cook's question with regard to the \$650 million of expenditures, you referred to \$50 million being—I take it—actual and direct expenditures on exploration and development. Is that right?

**Mr. Little:** No, sir. The \$650 million represents total expenditures by Mobil and partners off the east coast.

**The Chairman:** Actual disbursements?

**Mr. Little:** Actual disbursements, with regard to which we would have obtained some relief through superdepletion against, perhaps, some \$50 million. That is a number which I would like to be able to go back and check; but my only point is that the bulk of our expenditures, as a result of timing, have not had any extraordinary tax relief.

**Senator Cook:** I am entirely sympathetic with your observation on page 7, where you deal with retroactivity. What I am trying to do, in a general way, is test the argument that in fact Canada has, all along, been a partner in the risk taking, and has made a substantial contribution to the \$650 million, which is the reason—without necessarily buying it—why these promoters of the new energy policy say they are entitled to the 25 per cent back-in. That is, to you, very generous. I understand that.

**Mr. Little:** The number which the Minister of Energy, Mines and Resources has used, and which other people in government have used in public, is that of \$3 billion of revenue in the form of taxes forgone by the federal government as a result of various incentives offered by the federal government through tax relief.

**The Chairman:** In relation to Hibernia?

**Mr. Little:** In relation to activities in the frontier areas or on the Canada lands. We challenge that number, and we have calculated it as best we can. We believe it is in the order of \$270 million, not \$3 billion. We have asked how they generated that number, how they arrived at the \$3 billion, and we get no reply. An assistant deputy minister at Energy, Mines and Resources said he would look into the matter, and that is the last we have heard of it. We do not expect to get an answer, because we think \$3 billion is a spurious number.

**Senator Cook:** That is a very vital question, isn't it?

**Mr. Little:** I think it is, because it distorts, or misrepresents, what has been forgone, to use the words of the government itself.

**Senator Cook:** If their figure is correct, it would seem that 25 per cent could be justified. If your figure is correct, it is a very different matter, is it not?

[Traduction]

sociétés, et on y trouvait des déductions pour amortissement, etc., qui étaient normales. Ce qui l'est moins, si vous voulez, ne pouvait être imputé qu'en vertu d'un amortissement supplémentaire, dont nous n'avons pas pu profiter, au moment où nous avons fait le gros de nos dépenses.

**Le président:** Pour donner suite à la question du sénateur Cook sur les dépenses de \$650 millions, vous avez fait allusion aux \$50 millions qui constituent des dépenses réelles et directes pour la prospection et la mise en exploitation. Est-ce exact?

**M. Little:** Non monsieur. Les \$650 millions représentent les dépenses totales de Mobil et de ses associés au large de la côte Est.

**Le président:** Les débours réels?

**M. Little:** Les débours réels, pour lesquels nous aurions obtenu un certain dégrèvement par l'intermédiaire de l'amortissement supplémentaire, en regard peut-être de quelque \$50 millions. J'aimerais vérifier ce chiffre, mais je voulais faire ressortir que, par suite du calendrier, le gros de nos dépenses n'a fait l'objet d'aucun dégrèvement d'impôt extraordinaire.

**Le sénateur Cook:** J'approuve entièrement vos observations de la page 7 sur la rétroactivité. J'essaie simplement de préciser que, si le Canada, ou a toujours été un associé pour assumer les risques et a apporté une contribution notable aux \$650 millions, ce qui est la raison—sans qu'on l'accepte nécessairement—pour laquelle ces promoteurs de la nouvelle politique énergétique prétendent avoir droit à l'appui financier de 25 p. 100. Je comprends que cela est très généreux pour vous.

**M. Little:** Le chiffre que le ministre de l'Énergie, Mines et Ressources a utilisé, et que les autres fonctionnaires du gouvernement ont utilisé en public, correspond à \$3 milliards de recettes, sous forme de taxes prévues par le gouvernement fédéral à la suite des divers encouragements qu'il a offerts sous forme de dégrèvement d'impôt.

**Le président:** En ce qui concerne Hibernia?

**M. Little:** En ce qui concerne les activités dans les zones frontières ou sur les terres du Canada. Nous contestons ce chiffre, et nous l'avons calculé au mieux de nos possibilités. Nous croyons qu'il est de \$270 millions et non de \$3 milliards. Nous leur avons demandé comment ils avaient calculé pour aboutir à ce chiffre de \$3 milliards et nous n'avons pas obtenu de réponse. Un sous-ministre adjoint, au ministère de l'Énergie, Mines et Ressources a déclaré qu'il étudierait la question et nous n'en avons plus entendu parler. Nous n'espérons pas obtenir de réponse, parce que nous pensons que le chiffre de \$3 milliards est faux.

**Le sénateur Cook:** C'est une question très importante, n'est-ce pas?

**M. Little:** Je le crois, parce qu'elle déforme et dénature ce qui avait été prévu, pour utiliser les termes du gouvernement lui-même.

**Le sénateur Cook:** Si leur chiffre est exact, il semble que les 25 p. 100 pourraient être justifiés. Si votre chiffre est exact, la question est bien différente, n'est-ce pas?



[Text]

**Mr. Little:** Well, even if the \$3 billion is correct, it brings us back to the matter of principle. If these incentives were put in place to accomplish certain things by the government, willingly and knowingly, and then the result is success—and in fact the policy was successful—why do they penalize the people they provided the incentive to, to go there and do the work?

**Senator Cook:** Could I just ask one more question along the same idea? I received a general impression from the witnesses of the department that Canada offers as good a deal, if not better, than does Norway and the U.K., to which you refer on page 6 of your brief. Would you care to make a comment on that?

**Mr. Little:** If I may, senator, I will ask Mr. Nicholl to address himself to that question.

**Mr. R. J. Nicholl, Planning Manager, Mobil Oil Canada Ltd.:** With regard to the situation in the U.K. and Norway, the most important issue is that nothing has been done there retroactively that affects the economic interests of licence holders. In the U.K., when the British National Oil Company got into the so-called participation, it only had to do with access to crude as a security device, but it had no effect at all on the economic interests of the licence holders. In the case of Norway, indeed there is government participation and government ownership in licences, but this was part of the arrangement before companies went into the exploration activity.

**Senator Molson:** What is that participation? Can you give us a general idea?

**Mr. Nicholl:** There has been a series of licensing rounds, as they are called, in the North Sea and in Norway. Initially, in the 1965 round of licences, there were no provisions for government participation. In 1969 there was a second round of licences. At that time there was a limited form of government participation introduced, in a net profit sense. In 1972, the royal decree or the rules were amended such that there was participation—carried interest participation—by Statoil on future licences. Indeed, with regard to the blocks in which Mobil has a major interest, where the Statjord field is located, there was a proviso for 50 per cent Statoil participation.

**Senator Molson:** In the future, however?

**Mr. Little:** From a point in time forward; it was never done on a retroactive basis.

Another point, senator; on comparing the various fiscal regimes which exist in other countries to what might exist in the Canadian offshore, one can look at the total government take in terms of taxes and so on, that is one of the bases on which people are prone to do this. The figures may well look comparable if one is just talking about tax rates. However, tax rates by themselves do not tell the whole story. It is more a question of the sort of depreciation allowances you receive on your capital investment; how fast you can recoup your investment; the relative profitability of investment in a billion barrel oil field offshore Canada as opposed to the North Sea, and so on. I submit, senator, that it is a little misleading if we are simply talking about tax breaks in terms of how attractive or

[Traduction]

**M. Little:** Même si le chiffre de \$3 milliards est exact, il nous ramène à la question de principe. Si ces stimulants ont été mis en place pour que le gouvernement accomplisse certaines choses, volontairement et en connaissance de cause, et que le résultat soit un succès—et que, effectivement, la politique ait été un succès—pourquoi pénalise-t-il ceux qu'il a encouragés à effectuer le travail?

**Le sénateur Cook:** Puis-je poser une question supplémentaire, dans le même ordre d'idée? D'après les témoins du ministère, j'ai l'impression que le Canada offre, en général, un contrat satisfaisant, sinon meilleur, que la Norvège et le Royaume-Uni, auxquels vous faites allusion à la page 6 de votre mémoire. Qu'en pensez-vous?

**M. Little:** Si vous le permettez, sénateur, je vais demander à M. Nicholl de répondre à cette question.

**M. R. J. Nicholl, directeur de la planification, Mobil Oil Canada Ltd.:** Il est très important de noter que le Royaume-Uni et la Norvège n'ont rien fait, rétroactivement, qui affecte les intérêts économiques des titulaires de licences. Au Royaume-Uni, lorsque la British National Oil Company a pris part à la prétendue participation, elle n'a eu accès qu'au brut comme système sécuritaire, mais cela n'a eu aucune répercussion sur les intérêts économiques des titulaires de licences. En Norvège, il y a, en fait, participation du gouvernement, qui est propriétaire des licences, mais il en était ainsi convenu, avant que les compagnies entreprennent la prospection.

**Le sénateur Molson:** Quelle est cette participation? Pouvez-vous nous en donner une idée générale?

**M. Nicholl:** Il y a eu dans la mer du Nord et en Norvège une série de ce qu'on appelle des "rounds" d'octroi de permis. Au cours du round de 1965, aucune disposition n'a été prévue à l'égard de la participation du gouvernement. En 1969, il y a eu un deuxième round, au cours duquel fut introduit une forme limitée de participation du gouvernement du point de vue des bénéfices nets. En 1972, le décret royal ou les règles ont été modifiés de sorte qu'il y ait à l'égard des futurs permis une participation de Statoil—une participation aux intérêts reportés. En ce qui concerne les blocs sur lesquels Mobil a des droits importants, là où se trouve le gisement du fjord Stat, on a prévu une participation de Statoil de 50 p. 100.

**Le sénateur Molson:** Même à l'avenir?

**M. Little:** Cela ne s'est jamais fait rétroactivement; c'est seulement à partir de tel moment et pour l'avenir.

Autre chose, sénateur, en comparant divers régimes fiscaux qui existent dans d'autres pays avec ce qui pourrait exister au large des côtes canadiennes, on peut considérer la part totale prise par le gouvernement sous forme d'impôts, etc. C'est l'une des bases sur lesquelles les gens sont disposés à faire cela. Les chiffres peuvent sembler comparables si on ne parle que des taux d'imposition. Mais ce n'est pas tout. Il s'agit de savoir quelle sorte d'indemnité pour dépréciation on reçoit à l'égard du capital investi, combien vite on peut compenser son investissement, quelle est la rentabilité relative de l'investissement dans un gisement de pétrole qui produit 1 milliard de barils au large des côtes du Canada par opposition en ce qu'il en est dans la mer du Nord, etc. Je soutiens, sénateur, qu'il est



[Text]

unattractive one country's fiscal regime may be as compared to that of another. There are many other factors that go into this question, including the price of oil, the royalty rates, the amount of the net-back, the speed at which you can recoup your investment, and this sort of thing.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I believe the last time these gentlemen were with us we were discussing another piece of legislation in this field, and they were good enough to provide some figures that dealt with this question of comparability between different regimes. I would like to let them know that we made a request of the department recently to provide us with their version of the comparability between the different regimes. I hope the witnesses will have a chance to look at that comparison and to make their comments, particularly on this point that the witness has just raised: how are these comparisons made?

The criterion that appeals to me the most is the net-back. That is, when you are through with all of these tax items and regardless of other conditions, what is the net-back?

When we looked at the figures on the NEP regime before the September rearrangement, the net-backs were not very good as far as Canada was concerned. I wonder if we could have brought up to date the same set of figures which were applied last time in order to show us what the net-back looks like now on the various categories of oil in the country? That is my first question.

My second question, which I would like to pursue as well with the department, has to do with the revenue forgone aspect. While I am not a supporter of retroactive legislation, this is an argument that has been weighed quite heavily in the public debates. If the \$3 billion figure is incorrect, therefore, it would be a good idea to clarify it.

I wonder, then, with whom was this witness corresponding in the department to settle this matter? We might have the same gentleman appear before us.

**Mr. Little:** We have written directly to the minister on this subject. I had a conversation with Dr. Clark on the subject, which was the one I was referring to earlier, and asked whether we could have their rationale as to how that \$3 billion figure was derived, because we could not get anywhere close to it.

We have given the department our calculation of what we think revenue forgone might be. We have received no comment from the department as to our figure, and have never seen any back-up or rationale for their figure. This has gone on for what will soon be close to a year, sir.

**Senator Cook:** May I ask a supplementary question on this subject? Is the same period of time covered?

**Mr. Little:** This is what we do not know. We have stated our calculation and our time frame and we have not been given any information as to the assumptions—the time frame, etc.—that make up the \$3 billion figure.

**Senator Godfrey:** I have a particular interest in freedom of information. This is absolutely ridiculous. I believe that the Prime Minister delivered a directive to all of the departments

[Traduction]

quelque peu trompeur de ne parler que des allègements fiscaux pour savoir jusqu'à quel point le régime fiscal d'un pays est attirant ou non en comparaison de celui d'un autre. Il y a beaucoup d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte, dont le prix du pétrole, les redevances, les rentrées nettes, la vitesse avec laquelle on peut récupérer son investissement, etc.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, je crois que la dernière fois que ces messieurs étaient ici, nous avons discuté d'une autre mesure législative portant sur ce domaine et ils ont eu l'amabilité de nous fournir des chiffres sur la question de la comparabilité des divers régimes. J'aimerais qu'ils sachent que nous avons récemment demandé au ministère de nous fournir sa version de cette question. J'espère que les témoins auront l'occasion d'examiner cette comparaison et de présenter leurs observations, notamment sur la question que le témoin vient de soulever, à savoir comment sont établies ces comparaisons.

Le critère qui m'intéresse le plus est celui des rentrées nettes. Une fois écartés tous les impôts et indépendamment de toutes autres conditions, que sont les rentrées nettes?

Quand nous avons examiné les chiffres sur le régime de PEN avant les nouvelles dispositions de septembre, les rentrées nettes n'étaient pas très bonnes en ce qui concerne le Canada. Je me demandais si on pourrait nous donner des chiffres à jour sur les rentrées nettes des diverses catégories de pétrole au Canada. C'est ma première question.

La deuxième, que j'aimerais aussi aborder avec le ministère, concerne les recettes prévues. Bien que je ne sois pas partisan d'une loi rétroactive, c'est un argument qui a été soulevé énormément dans les débats publics. Si le chiffre de \$3 milliards est incorrect, il serait bien de le rectifier.

Je me demande avec qui ce témoin a correspondu au ministère pour régler la question. Nous pourrions le faire revenir.

**M. Little:** Nous avons directement écrit au ministère à cet égard. J'ai eu un entretien avec M. Clark, dont j'ai parlé plus tôt, et lui ai demandé comment ils en étaient arrivés à ce chiffre de \$3 milliards, car nous n'arrivions même pas à nous en approcher.

J'ai fourni au ministère nos calculs sur ce que pouvaient être les recettes prévues. Nous n'avons reçu aucune observation du ministère sur nos chiffres et n'avons jamais vu de raison qui appuie les leurs. Il en est ainsi depuis près d'un an, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Pourrais-je poser une question supplémentaire à cet égard? La même période est-elle couverte?

**M. Little:** C'est ce que nous ignorons pour le moment. Nous avons présenté nos calculs et notre échéancier mais n'avons pas reçu d'informations sur ce qui soutient ce chiffre de \$3 milliards, sur l'échéancier, etc.

**Le sénateur Godfrey:** Je m'intéresse particulièrement à la liberté de l'information. C'est absolument ridicule. Je crois que le Premier ministre a émis une directive à tous les ministères

[Text]

to the effect that they were to act as though the freedom of information bill had already been enacted. What we have here is a prime example of the need for that directive. We should haul these people before this committee and ask them why they have not provided that information.

**The Chairman:** Dr. Clark did appear before us yesterday.

**Senator Roblin:** We will get him again.

**Senator Godfrey:** Did the committee go into this \$3 billion figure?

**Senator Molson:** No.

**Senator Godfrey:** I merely want to say that we should get him back before us.

**Mr. Little:** Senator, referring to our comparison data which we gave you before, that same basic information which we have given to other committees as well as this one has also, of course, been given to the government. We are not saying anything here, nor are we producing any information, which we have not provided the department.

**Senator Roblin:** Would an update produce some different figures?

**Mr. Little:** We can give you the figures, as we now see them, as they relate to the producing provinces and to what the offshore might look like.

While we are on the subject, I should like to note that, in the pricing schedules in the Alberta-federal agreement, for instance, certain assumptions are made as to what the world price will be and how it will move. We are not necessarily convinced that the world price will move as quickly as the figures in the agreement suggest it will. Nobody knows for certain, but we feel, based upon the information we have available to us, that world-wide there will probably not be any real growth in the international oil price. There will be an inflationary growth, but not a real growth. Therefore, if we are looking at 1985, in comparing figures, our figures would be lower than those in that particular agreement.

**Senator Roblin:** Provided you state the assumptions, I think it is fair game.

**Mr. Little:** We will.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, I am always fascinated by round numbers such as this \$3 billion of tax forgone.

**The Chairman:** How do they work out even all the time?

**Senator Molson:** Yes. I suppose it makes the mathematics rather easier. However, what is that figure related to in the way of total expenditures or total revenues that might have occurred during that period? I mean "\$3 billion tax forgone" means nothing in itself. What is it related to?

**Mr. Little:** I don't know what it relates to because nobody has told me, but I would presume it relates to the idea that, if incentives of whatever type had not been provided, including and primarily the superdepletion allowance, the government

[Traduction]

selon laquelle ils devaient agir comme si la Loi sur la liberté de l'information était déjà en vigueur. Nous avons ici un exemple parfait de la nécessité de cette directive. Nous devrions appeler ces gens à comparaître et leur demander pourquoi ils n'ont pas fourni ces informations.

**Le président:** M. Clark a comparu devant nous hier.

**Le sénateur Roblin:** Nous le ferons revenir.

**Le sénateur Godfrey:** Le Comité a-t-il abordé ce chiffre de \$3 milliards?

**Le sénateur Molson:** Non.

**Le sénateur Godfrey:** Je tiens simplement à dire que nous devrions le faire revenir.

**M. Little:** Sénateur, en ce qui concerne la comparaison que nous vous avons déjà présentée, les mêmes renseignements de base que nous avons donnés à d'autres comités et au vôtre ont évidemment aussi été donnés au gouvernement. Tout ce que nous disons ici a été dit au Ministère. Tous les renseignements que nous donnons lui ont été donnés.

**Le sénateur Roblin:** Une mise à jour donnerait-elle des chiffres différents?

**M. Little:** Nous pouvons vous fournir nos chiffres actuels en ce qui concerne les provinces productrices et relativement à ce que la production offshore pourrait être.

Tandis que nous parlons de cette question, j'aimerais faire remarquer que dans la tarification de l'accord conclu entre le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta, par exemple, il y a certaines hypothèses sur ce que le prix mondial sera et comment il évoluera. Nous ne sommes pas nécessairement convaincus que le prix mondial évoluera aussi rapidement que les chiffres de l'accord le laissent entendre. Personne n'en est sûr, mais d'après les informations dont nous disposons, nous estimons qu'à l'échelle mondiale, il n'y aura probablement pas d'augmentation réelle du prix international du pétrole. Il y aura une augmentation inflationniste, mais non réelle. Par conséquent, si nous regardons vers 1985 et comparons les chiffres, les nôtres seraient inférieurs à ceux établis dans cet accord.

**Le sénateur Roblin:** Pourvu que vous présentiez les hypothèses, je pense que c'est légitime.

**M. Little:** Nous le ferons.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, je suis toujours fasciné par les chiffres ronds comme ces \$3 milliards d'impôts prévus.

**Le président:** Comment se fait-il que ça arrive toujours juste?

**Le sénateur Molson:** Je suppose que ça rend les mathématiques plus faciles. Mais à quoi se rapporte ce chiffre par rapport aux dépenses ou aux recettes totales de cette période? «\$3 milliards d'impôts prévus» ne veut rien dire en soi. À quoi cela se rapporte-t-il?

**M. Little:** Je l'ignore, car personne ne me l'a dit, mais je présume que cela veut dire que si des incitations quelconques n'avaient pas été fournies, y compris et surtout l'indemnité pour super-épuisement, le gouvernement aurait perçu autant



## [Text]

would have collected that much additional revenue. I have a great deal of difficulty in believing that. In some instances the companies involved in making expenditures in the frontier were not in a tax-paying position in any event. Others were. So, without considerable exploration of the assumptions that went into the \$3 billion and the calculations and so on, I am rather at a loss to comment on it.

**Mr. T. Gillespie, Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, I wonder if part of the answer to Senator Molson's question lies in the address given by the Honourable Marc Lalonde before the House of Commons committee on Tuesday, January 20, at which time he stated that:

Some \$4.5 billion to \$5 billion has been spent to date in oil and gas development activities in the frontier regions. It is fair to say, and in fact I believe it is conservative to say, that some three-quarters of that, some \$3 billion, has been footed by the Canadian taxpayer.

I gather that \$3 billion figure is the one you are disputing now.

**Mr. Little:** I am certainly questioning it. I question it because I just do not know how it was arrived at. Apart from the fact that there may be a rationale which supports that figure, I still take exception to a philosophy which says that, "because we have put these incentives in place and you have availed yourselves of them, you now owe us something further."

**Senator Cook:** That is another argument.

**The Chairman:** Mr. Little, you say two things: The philosophy is wrong and the figures in the calculation are wrong in any event.

**Mr. Little:** Yes, sir.

**The Chairman:** So on both counts they are wrong.

**Mr. Little:** I think so, yes.

**The Chairman:** Time will clarify this.

**Mr. Little:** Yes. Totally apart from the number which the government uses as a justification—and I think the number is highly suspect—I don't agree with the philosophy that says, "you now owe me something because you took advantage of something that we asked you to."

**Mr. Gillespie:** Are you disagreeing with both numbers?

**Senator Molson:** Yes, do you agree or disagree with the numbers suggested nearly a year ago?

**Mr. Little:** The \$4½ billion to \$5 billion total expenditures? I would have to go back and check.

**Mr. Nicholl:** That is probably a good estimate of what industry has spent in the frontier areas on Canada lands.

**Mr. Gillespie:** But to what point in time would you say?

**Senator Molson:** Up to January.

**Mr. Nicholl:** Cumulatively up to, say, the end of 1980. I don't think I can argue with the validity of the total expenditure, but the tax relief obtained from that is very difficult to

## [Traduction]

de recettes supplémentaires. J'ai beaucoup de difficulté à le croire. Dans certains cas, les sociétés qui dépensaient à la frontière n'étaient pas en mesure de payer des impôts. D'autres l'étaient. Sans avoir examiné les hypothèses et les calculs qui ont donné ce chiffre de \$3 milliards, je ne puis faire d'observations à cet égard.

**M. T. Gillespie, conseiller du comité:** Monsieur le président, je me demande si une partie de la réponse à la question du sénateur Molson ne réside pas dans l'allocation prononcée par l'honorable Marc Lalonde devant le Comité de la Chambre des communes le mardi 20 janvier, dans laquelle il disait:

De \$4.5 à \$5 milliards ont été affectés jusqu'à maintenant à l'exploitation du pétrole et du gaz dans les régions frontalières. Il est juste de dire, et c'est en fait un chiffre conservateur, qu'environ les trois-quarts, c'est-à-dire \$3 milliards, ont été assumés par le contribuable canadien.

J'imagine que ce chiffre est celui que vous remettez en question.

**M. Little:** Certes, je le remets en question, car j'ignore comment on y est parvenu. Outre l'absence de raison à l'appui de ce chiffre, je m'oppose à l'idée selon laquelle «parce que nous vous avons accordé ces incitations et que vous en avez profité, vous nous devez maintenant quelque chose d'autre».

**Le sénateur Cook:** C'est un autre argument.

**Le président:** Monsieur Little, vous dites deux choses: que cette idée est fausse et que les chiffres le sont aussi.

**M. Little:** Oui, monsieur.

**Le président:** C'est donc faux aux deux chapitres.

**M. Little:** Je le pense, oui.

**Le président:** Le temps le précisera.

**M. Little:** Oui. Outre le chiffre que le gouvernement utilise comme justification et je pense qu'il est très suspect, je ne suis pas d'accord avec l'idée selon laquelle «vous me devez maintenant quelque chose parce que vous avez profité de telle chose que nous vous avons demandé».

**M. Gillespie:** Vous n'êtes pas d'accord ni avec l'un, ni avec l'autre?

**Le sénateur Molson:** Êtes-vous ou non d'accord avec les chiffres suggérés il y a près d'un an?

**M. Little:** Les \$4½ à \$5 milliards de dépenses totales? Il faudrait que je vérifie.

**M. Nicholl:** C'est probablement une bonne évaluation de ce que l'industrie a dépensé dans les régions frontalières au Canada.

**M. Gillespie:** Mais jusqu'à quelle époque, à votre avis?

**Le sénateur Molson:** Jusqu'en janvier.

**M. Nicholl:** Disons jusqu'à la fin de 1980. Je ne pense pas pouvoir réfuter la valeur de ces dépenses totales, mais l'allègement fiscal obtenu est très difficile à justifier. Le super-épuisement



[Text]

rationalize. Superdepletion, of course, is a factor in there. The best we can calculate the taxes forgone as a result of super depletion in the three years it was in effect is in the order of \$300 million.

**Senator Godfrey:** I can understand the question of assumptions when you are projecting into the future. Two people can perfectly validly make different assumptions. That is a matter of judgment. But are there many assumptions involved in calculating the net-back as to how much this tax relief really is? Is that a very difficult job? Can there be any great differences between you, for instance, and the department?

**Mr. Little:** Differences would arise because there are assumptions that have to be made, but I cannot see that they would be of the magnitude of ten times the amount.

**Senator Roblin:** Can you give us a copy of your statement on the matter, your assumptions?

**Mr. Little:** Yes, sir.

**Senator Cook:** Just to make an observation, it seems to me that if that \$3 billion means anything it should relate to allowances not already in the Income Tax Act for all taxpayers. In other words, the \$3 billion, if it means anything, must relate to something extra, over and above what all taxpayers have.

**The Chairman:** There is an assumption there that you might think is a bit rash, and I might think it is, too, and that is that, when a depletion allowance is given, the government gives it. If there is any burden in connection with it, it is the taxpayer's, and these people are taxpayers, the ones who take advantage of that.

**Mr. Little:** Obviously, Mr. Chairman, we take advantage of whatever there is to be taken advantage of in the Income Tax Act.

**The Chairman:** That is what you are supposed to do.

**Mr. Little:** Yes, that is what we are supposed to do. We also pay taxes—and we pay a lot of taxes—to various levels of government. That is as it should be. We are not complaining about paying taxes.

**Senator Cook:** My point is that, if they are accountable at all, they should be accountable only for something extra. We all have the general provisions of the law, but they have something extra. Now they might be told that they received something extra, but does that \$3 billion mean the extra or does it mean everything that they have not paid?

**Senator Godfrey:** Well, ordinary taxpayers might consider these expenditures as capital expenditures. I am not arguing about the writing off, but it is difficult. You can say that that is a break just by the fact that you are allowed to deduct it from income tax rather than capitalize it.

**The Chairman:** Of course, it is just like running up the steps on the stairs, you run into so many different points. If a depletion allowance is earned by a company, it takes advan-

[Traduction]

ment est évidemment un facteur qui entre en ligne de compte. D'après nos calculs, les taxes prévues en raison du super-épuisement dans les trois années où elles étaient applicables seraient au mieux de \$300 millions.

**Le sénateur Godfrey:** Je puis comprendre la question des hypothèses quand on fait des projections. Deux personnes peuvent parfaitement justifier des hypothèses différentes. C'est une question de jugement. Il y a de nombreuses hypothèses qui entrent en ligne de compte dans le calcul des rentrées nettes et de ce à quoi correspond véritablement l'allègement fiscal. Est-ce une tâche très difficile? Peut-il y avoir de grandes différences entre vous et le ministère, par exemple?

**M. Little:** Il y aurait des différences parce que des hypothèses devraient être formulées, mais je vois difficilement qu'on arrive à un chiffre dix fois supérieur à celui de l'autre.

**Le sénateur Roblin:** Pouvez-vous nous fournir une copie de votre évaluation de la question, de vos hypothèses?

**M. Little:** Oui, Monsieur.

**Le sénateur Cook:** A titre d'observation, il me semble que si ces \$3 milliards traduisaient quelque chose, ce devrait être des indemnités qui n'ont pas déjà offertes à tous les contribuables aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu. Autrement dit, à quelque chose d'autre que ce que tous les contribuables ont déjà.

**Le président:** Il y a ici une hypothèse qu'on peut juger un peu rude, et c'est mon opinion, à savoir que quand une indemnité pour épuisement est accordée, le gouvernement l'accorde. Si elle suppose un poids à supporter, ce sont les contribuables qui le supportent et ces personnes sont des contribuables mais elles en profitent aussi.

**M. Little:** De toute évidence, Monsieur le président, nous profitons de tout ce dont on peut profiter aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** C'est ce qu'on est censé faire.

**M. Little:** Oui, c'est exact. Nous payons également beaucoup d'impôts aux divers niveaux de gouvernement, comme il se doit. Nous ne nous en plaignons pas.

**Le sénateur Cook:** Selon moi, si ces \$3 milliards interviennent pour quelque chose, ce devrait être uniquement pour quelque chose de supplémentaire. Nous profitons tous des dispositions générales de la loi, mais eux ont quelque chose de supplémentaire. Ils pourraient se le faire dire, mais ces \$3 milliards traduisent-ils quelque chose de supplémentaire ou bien tout ce qu'ils n'ont pas payé?

**Le sénateur Godfrey:** Les contribuables ordinaires pourraient considérer ces dépenses comme des dépenses de capitaux. Je ne conteste pas l'amortissement, mais c'est difficile. On peut dire que c'est un répit du simple fait qu'on vous autorise à déduire cette somme de l'impôt sur le revenu plutôt que de la capitaliser.

**Le président:** Évidemment, c'est comme monter un escalier; on franchit de nombreuses étapes. Si une société gagne une indemnité pour épuisement, elle en profite et déduit le montant

## [Text]

tage of it and it therefore deducts the amount of tax it would otherwise pay. If you follow that back, what does it lead to? Did the earning of that depletion allowance involve the provision of jobs? To what extent did it beneficially affect the economy of the country? It becomes an endless procedure.

**Senator Cook:** That's right.

**The Chairman:** If as a matter of policy an individual or the government gives something for a stated purpose and then later on says, "Well, this helped you tremendously and you really don't need it now so I want to take it back," I find that a strange philosophy. However, that is only my opinion. Are there any other questions?

**Senator Flynn:** Yes, Mr. Chairman, for clarification. On the question of the retroactivity of the 25 per cent, on page 5 of their brief the witnesses give the date of April 30, 1980, whereas clause 28 of the bill gives the date of December 31, 1980. There is what the clause says:

28. No Crown share is reserved out of a former lease under which oil or gas was first produced, other than for test purposes, on or before December 31, 1980 . . .

Can you reconcile the two or can you explain why you mention April 30 as opposed to December 31?

**Mr. Nesbitt:** Yes, senator. April 30, 1980, is the date specified in clause 62(5), which, in effect, says that if Petro-Canada, under the current Canada oil and gas land regulations, acquires an interest in a permit, or special renewal permit, then the 25 per cent crown share provided under Bill C-48 will be reduced by the amount of the interest that Petro-Canada acquires during that period of time from April 30, 1980, until the day the act comes into force.

**Senator Flynn:** That applies only to Petro-Canada, whereas clause 28 would apply to other crown interests. In which cases would you apply clause 28?

**Mr. Nesbitt:** As I understand it, clause 28 applies to only about two areas, Norman Wells and Kotaneelee in the Northwest Territories.

**Senator Flynn:** And for the time being, Petro-Canada has no interest there?

**Mr. Nesbitt:** That is correct.

**Senator Barrow:** Mr. Little, your comments so far have dealt mostly with the 25 per cent back in. Do you have any comments on the 10 per cent royalty and the 40 per cent progressive incremental royalty?

**Mr. Little:** We have no problems with the 10 per cent royalty or the progressive incremental royalty. The use of a progressive incremental royalty, in effect, provides a sliding scale, which suggests that it is designed to operate as a windfall profits tax, so that if production is away up or prices are high, et cetera, the government takes an increasing economic rent. This is not uncommon, and we do not consider the 10 per cent royalty or the progressive incremental royalty as

## [Traduction]

d'impôt qu'elle paierait autrement. En remontant en arrière, à quoi cela mène-t-il? Ce gain comportait-il la création d'emplois? Dans quelle mesure cela a-t-il profité à l'économie canadienne? C'est une procédure sans fin.

**Le sénateur Cook:** C'est juste.

**Le président:** Je trouve étrange qu'une personne ou que le gouvernement accorde quelque chose pour une fin précise et dise ensuite «cela vous a aidé énormément, mais vous n'en avez plus besoin et je veux le reprendre». Mais ce n'est que mon opinion. Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Flynn:** Oui, monsieur le président, pour obtenir des éclaircissements. En ce qui concerne la rétroactivité des 25 p. 100, les témoins mentionnent à la page 5 de leur mémoire la date du 30 avril 1980, tandis que l'article 28 du projet de loi parle du 31 décembre 1980. Il est ainsi libellé:

28. Aucune part de la Couronne n'est réservée à l'égard d'une ancienne concession aux termes de laquelle la production de pétrole ou de gaz, à l'exception de celle destinée à des essais, a commencé avant le 31 décembre 1980 . . .

Pouvez-vous rendre ces deux dates compatibles ou nous expliquer pourquoi vous mentionnez le 30 avril par opposition au 31 décembre?

**M. Nesbitt:** Oui, sénateur. Le 30 avril 1980 est la date précisée au paragraphe 62(5), qui dit que si Petro-Canada, aux termes des règlements actuels sur le pétrole et le gaz canadiens, acquiert un droit à l'égard d'un permis, ou un renouvellement de permis spécial, la part de la Couronne de 25 p. 100 prévue dans le Bill C-48 est réduite du montant du droit que Petro-Canada acquiert pendant ce temps, à partir du 30 avril 1980 jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi.

**Le sénateur Flynn:** Cela ne s'applique qu'à Petro-Canada, tandis que l'article 28 s'appliquerait à d'autres droits de la Couronne. Dans quels cas appliqueriez-vous l'article 28?

**M. Nesbitt:** Si je ne m'abuse, l'article 28 ne s'applique qu'à deux régions, Norman Wells et Kotaneelee, dans les Territoires du Nord-Ouest.

**Le sénateur Flynn:** Et pour l'instant, Petro-Canada n'y a pas d'intérêt?

**M. Nesbitt:** C'est exact.

**Le sénateur Barrow:** M. Little, jusqu'à maintenant, vos observations ont principalement porté sur le droit supplémentaire de 25 p. 100. Avez-vous des observations à faire sur la redevance de 10 p. 100 et de la redevance supplémentaire progressive de 40 p. 100?

**M. Little:** Nous n'avons pas de problèmes en ce qui concerne la redevance de 10 p. 100 ou la redevance supplémentaire progressive. L'utilisation de cette dernière prévoit en fait une échelle mobile qui laisse entendre qu'elle est conçue comme un impôt sur les super-bénéfices, de sorte que si la production est énorme, les prix sont élevés, etc; le gouvernement prélève un loyer économique croissant. Ce n'est pas exceptionnel, et nous ne considérons pas la redevance de 10 p.



[Text]

an onerous obligation. Perhaps Mr. Nicholl has something to say.

**Mr. Nicholl:** The progressive incremental royalty has some similarities to the type of taxation or royalty system used in the United Kingdom. The formula has not really changed from the prior proposed legislation in Bill C-20 which was introduced in 1976 or 1977. I think the industry accepts that type of arrangement for revenue sharing above a base rate of return. We certainly have not made any negative comments on that particular arrangement.

The PGRT, however, is a new tax which will become effective at 12 per cent. Of course, in the case of Hibernia, this is another imposition of taxes before the fact.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I wonder if Mr. Little can give us the benefit of his judgment on another aspect of this legislation. This committee and Parliament must be concerned with a combination of issues involved in this legislation. One such issue we have been discussing is whether some of these provisions are unfair and negative as far as the developers are concerned. I am referring particularly to the retroactive back-in of 26 per cent. At the same time we must be concerned with the impact of this legislation on the stated objective of the National Energy Program of self-sufficiency in this country. One of the difficult things we must assess is the impact these objectionable features which we have been discussing, such as that confiscatory back-in, will have or are already having on the overall exploration and development in the frontier areas and elsewhere in the country with regard to the stated goal of self-sufficiency. If these impacts are sufficiently negative to discourage development, obviously, the bill is working against the government's stated objective of energy self-sufficiency. Can you give us any guidance from your experience on how serious these influences are? We are told everything ranging from, "it has no effect", "it will not be discouraging to development", to "it will stifle it 100 per cent." Somewhere in between these wild extremities, there must be a factual position.

**Mr. Little:** Our belief is that these features will discourage, inhibit if you will, any possibility of reaching self-sufficiency by 1990. I say this because given the back-in provision about which we are talking and on which we focussed our discussion, the only thing that it does is shake investor confidence. Investors feel that if the rules are being changed retroactively this time, what assurance is there that they won't be changed retroactively again. When one considers the magnitude of investment, both on the risk side and on the development side, that must be carried in these very difficult frontier regions, it becomes considerably less attractive if we are dealing with changing rules, and rules which move backwards in time. So, to that extent I think it will severely impact on investor confidence.

[Traduction]

100 et la redevance supplémentaire progressive comme des obligations onéreuses. M. Nicholl aimerait peut-être ajouter quelque chose?

**M. Nicholl:** La redevance additionnelle progressive ressemble sous certains aspects au système d'impôt ou de redevance en vigueur au Royaume-Uni. La formule n'est pas vraiment différente de celle du projet de loi C-20 qui a été déposé en 1976 ou 1977. Je crois que l'industrie accepte ce système de partage des revenus excédant un taux de rendement de base. Nous n'avons certainement pas fait de commentaires négatifs sur ce système particulier.

Les redevances progressives constituent toutefois un nouvel impôt qui entrera en vigueur au taux de 12 p. 100. Évidemment, dans le cas d'Hibernia, cela représente un autre système d'imposition.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, M. Little pourrait-il nous accorder le bénéfice de son jugement sur un autre aspect de la loi. Le présent comité et le Parlement doivent étudier certaines questions de ce projet de loi. Une de ces questions qui a fait l'objet de discussions consiste à savoir si certaines des dispositions sont injustes et négatives pour les entrepreneurs. Je fais allusion particulièrement au taux rétroactif de 25 p. 100. Mais nous devons en même temps tenir compte des effets de cette loi sur les objectifs concernant le programme énergétique national d'autosuffisance dans notre pays. Une des difficultés que nous devons envisager consiste à déterminer les répercussions que ces propositions dont nous avons discuté, comme les mesures de confiscation des droits supplémentaires, auront, ou ont déjà, sur l'ensemble de l'exploration et du développement dans les régions éloignées et ailleurs au pays par rapport à l'objectif d'autosuffisance. Si ces répercussions sont négatives au point de décourager le développement, il est évident que le projet de loi va à l'encontre de l'objectif du gouvernement en ce qui concerne l'autosuffisance énergétique. Pouvez-vous nous dire, selon votre expérience, combien graves sont ces effets négatifs? On nous dit toutes sortes de choses, que ces mesures n'auront aucune répercussion, qu'elles ne décourageront pas l'exploitation ou qu'elles pourraient nous empêcher d'atteindre l'objectif d'autosuffisance à 100 p. 100. Il doit y avoir quelque part, entre ces deux extrémités, une position plus conforme à la réalité.

**M. Little:** Nous sommes d'avis que ces mesures décourageront, ou paralyseront, si vous le voulez, toute possibilité d'atteindre l'autosuffisance d'ici 1990. Je dis ceci parce que les droits supplémentaires dont nous parlons et sur lesquels a porté notre discussion, ne feront qu'ébranler la confiance des investisseurs. Ces derniers sont d'avis que si le gouvernement change les règlements de façon rétroactive cette fois-ci, quelle assurance ont-ils qu'il ne récidivera pas. Si l'on considère l'importance des investissements en jeu, à la fois du côté du risque et de l'exploitation, dans ces régions éloignées aux conditions très rigoureuses, le fait de changer les règlements de façon rétroactive rend ces investissements considérablement moins attrayants. Donc, je suis d'avis que sous cet aspect ces mesures auront des répercussions négatives sur la confiance des investisseurs.



## [Text]

The other side of the coin, of course, is that the government through the introduction of its PIP grants believes that it will generate substantial amounts of exploration activity by making it attractive to companies with a high Canadian content; that these companies will be drilling at less cost to themselves. If indeed these PIP grants do generate some successes, in the government not then in a position to say again what they are saying now, that "because of what we have done for you in the past you now owe us something." Where does it stop? I think that people who are serious investors will keep this change in the rules in mind.

In the total context of the National Energy Program, the industry and certainly we ourselves regard the netback situation, which is really the bottom line—at the end of the day, what do you have after you have gone through all these things and produced a barrel of oil—is totally inadequate. If one looks at the netbacks on old oil, and, after all, it is old oil that carries the industry and which generates most of the cash flow, the industry has been severely damaged, which will impact on the ability to achieve self-sufficiency.

Our economics in Alberta today will not even support infill drilling for rate maintenance. I think this is an absurd situation because what it amounts to is that what were reserves are no longer reserves, because they are not economically viable. We are not the only people who have come to this conclusion. The impact of this situation is that production from the conventional old oil reserve base will decline more rapidly than had been forecast, which will have the effect of aggravating the problem of imports and aggravating or inhibiting any reasonable drive towards self-sufficiency in a time-frame which is meaningful.

**The Chairman:** Do you mean that it will decline because of the increased production of old oil?

**Mr. Little:** No, sir. Because of the very low netbacks which are available to us as a result of added taxes and the arrangements between the federal and provincial governments it is no longer feasible to drill wells to maintain production at a certain level in a particular field supply because individual well production declines through the life of the field, even though the field may be able to produce at some fixed rate. We cannot afford to drill those wells. It does not make economic sense to drill a million-dollar-development well that is going to produce 300 barrels a day on which the netback on oil is going to be \$1.05 a barrel.

**Senator Molson:** What is your company's rate of return on capital employed, that is, what is your RROCE?

**Mr. Little:** I would guess that the rate of return on capital employed—and I would undertake to get back to you more specifically on that point—is probably in the order of six or seven per cent.

**Senator Molson:** How does that compare with the other major producers, your competitors?

## [Traduction]

Par contre, évidemment, le gouvernement est d'avis que, par la mise en vigueur des subventions PAP, il stimulera l'exploration en la rendant plus attrayante pour les entreprises ayant un contenu canadien élevés étant donné que les frais relatifs au forage seront moins élevés pour eux. Si en fait ces subventions PAP obtiennent un certain succès, le gouvernement ne sera-t-il pas alors en mesure de répéter ce qu'il déclare actuellement, qu'en raison de ce que le gouvernement fait pour elle dans le passé, les entreprises lui sont redevables. Où cela s'arrêtera-t-il? Je suis d'avis que les investisseurs sérieux tiendront compte de ces règlements dans leur décision.

Dans le contexte global du programme énergétique national l'industrie, et certainement nous-mêmes, tenons compte des rentrées nettes, qui constituent en réalité la limite—à la fin d'une journée, les recettes après avoir déduit tous les frais de production d'un baril de pétrole—sont nettement insuffisantes. Si l'on tient compte des rentrées nettes sur le pétrole déjà en exploitation et, après tout, c'est ce pétrole que vend l'industrie et qui permet une marge brute d'auto-financement, l'industrie a subi un tort considérable, ce qui aura des répercussions sur la possibilité d'autosuffisance.

Aujourd'hui, nos économistes en Alberta n'appuieraient même pas le forage de puits intercalaires en vue de maintenir le niveau d'exploitation. Je suis d'avis qu'il s'agit d'une situation absurde parce que ce que l'on considérerait être des réserves ne le sont plus, étant donné qu'elles ne sont plus rentables sur le plan économique. Nous ne sommes pas les seuls à en arriver à cette conclusion. Cette situation aura pour effet de faire diminuer les réserves de pétrole classique déjà en production plus rapidement que prévu, ce qui aggravera le problème des exportations et entravera tout espoir d'autosuffisance dans un délai raisonnable.

**Le président:** Voulez-vous dire que les réserves diminueront à cause de l'augmentation de la production du pétrole déjà en exploitation?

**M. Little:** Non, monsieur. À cause des rentrées nettes inférieures que nous envisageons à la suite des impôts accrus et des mesures adoptées par les gouvernements fédéral et provincial, il n'est plus possible de procéder au forage de puits en vue de maintenir la production à un certain niveau dans un champ pétrolifère particulier, seulement à cause de la diminution de la production d'un puits même si l'exploitation de ces champs pétrolifères pourrait se maintenir à un niveau fixe. Nous n'avons pas les moyens d'entreprendre le forage de ces puits. C'est contraire au bon sens économique d'entreprendre le forage d'un puits de \$1 million qui produira 300 barils par jour et dont les rentrées nettes sur le pétrole seront de \$1.05 le baril.

**Le sénateur Molson:** Dans votre compagnie quel est le taux de rendement du capital utilisé?

**M. Little:** Je dirais que le taux de rendement du capital utilisé—et je vous promets de préciser ce point plus tard—est probablement de l'ordre de 6 ou 7 p. 100.

**Le sénateur Molson:** Qu'est-ce que cela représente par rapport aux autres producteurs importants, vos concurrents?

[Text]

**Mr. Little:** I do not think our position is vastly different from our competitors who have producing properties and who have had a reserve base for some years.

**Senator Molson:** Could you get that figure for us?

**Mr. Little:** Yes. I am not sure about how realistic the number I gave you is, but I will get back to you.

**Senator Godfrey:** These calculations of rate of capital employed can be meaningless depending upon whether, for example, interest on borrowed capital is included. The calculation ignores the reserves in the ground. If you make the biggest discovery in the world, that is not reflected.

I can remember bringing this matter up with the president of Sun Oil Company who called me an "economic ignoramus." A few weeks later I was delighted to see an article in *Fortune* magazine which supported my views on how to calculate this matter.

**Mr. Little:** There are many aspects to this calculation. We will do our best to state what assumptions have gone into calculating that rate of return.

**The Chairman:** During the course of our hearings, we have heard that the percentage of sharing by the federal and provincial authorities and industry, as set out in the new energy policy, is tantamount to a disincentive. What have you to say in that regard?

**Mr. Little:** I agree with that, particularly when we are talking about netbacks on oil presently being produced. Those netbacks are inadequate, but what are we to do? We cannot afford to make investments which a year and a half ago we would have been making simply because of what has happened to the netback.

**The Chairman:** Can you illustrate what you have said?

**Mr. Little:** Yes. Going back to what I was saying earlier about rate maintenance drilling, we have a considerable oil field at Carson Creek which has been in production for a number of years on which we would have drilled some 17 wells from a point in 1980 to this point in time in the interests of rate maintenance. In fact, we cannot justify that drilling based on the netbacks we are getting from that oilfield today which produces old oil by the description used in the agreement.

**The Chairman:** Is it possible to have a statement in figures which would illustrate that?

**Mr. Little:** Yes.

**The Chairman:** Could we have that?

**Mr. Little:** Yes, we will illustrate for you what the economics are.

**Senator Godfrey:** Were not some concessions recently proposed in connection with these marginal wells?

**Mr. Little:** In respect of the settlement with Saskatchewan, the Government of Saskatchewan and the federal government said that they would look at devising some means of assisting,

[Traduction]

**M. Little:** Je suis d'avis que notre situation n'est pas très différente de celle de nos concurrents qui ont des exploitations et des réserves pour un certain nombre d'années.

**Le sénateur Molson:** Pourriez-vous nous obtenir ces chiffres?

**M. Little:** Oui. Je ne sais pas si le chiffre que je vous ai donné est très réaliste, mais j'y reviendrai.

**Le sénateur Godfrey:** Ces calculs du taux de rendement du capital utilisé n'ont peut-être aucune signification, si par exemple l'intérêt sur le capital emprunté était inclus. Le calcul ne tient pas compte des réserves dans le sol. Même si l'on fait la plus grande découverte du monde, ce calcul n'en tient pas compte.

Je me souviens avoir soulevé cette question avec le président de la compagnie Sun Oil qui m'a traité d'«économiste ignorant». Quelques semaines plus tard j'ai lu avec plaisir un article dans la revue *Fortune* qui appuyait ma thèse sur la façon de faire ce calcul.

**M. Little:** Ce calcul comprend de nombreux aspects. Nous indiquerons, dans la mesure du possible, les hypothèses sur lesquelles nous nous sommes appuyés pour calculer le taux de rendement.

**Le président:** Au cours de nos audiences, nous avons entendu dire que le pourcentage de partage entre les autorités fédérales et provinciales et l'industrie, tel qu'établi dans la nouvelle politique énergétique, équivaut à une mesure visant à décourager l'exploitation. Quelle est votre opinion à cet égard?

**M. Little:** Je suis d'accord, particulièrement lorsque nous parlons de rentrées nettes sur le pétrole actuellement extrait. Ces rentrées nettes ne sont pas suffisantes, mais que pouvons-nous y faire? Nous ne pouvons faire les mêmes investissements que nous aurions faits il y a un an et demi simplement à cause de ces rentrées nettes.

**Le président:** Pouvez-vous en donner un exemple?

**M. Little:** Oui. Revenons à ce que j'ai dit plus tôt concernant le maintien du niveau de forage, nous avons un gisement considérable à Carson Creek qui est exploité depuis un certain nombre d'années et où nous avons procédé au forage de 17 puits depuis 1980 jusqu'à maintenant afin de maintenir le niveau d'exploitation. En fait, nous ne pouvons justifier ce forage si nous devons nous contenter des rentrées nettes de ce gisement aujourd'hui qui produit du pétrole déjà en exploitation, selon la description utilisée dans l'accord.

**Le président:** Pouvez-vous nous fournir un tableau illustrant ces chiffres?

**M. Little:** Oui.

**Le président:** Pouvons-nous l'obtenir?

**M. Little:** Oui, nous y illustrerons les données sur le plan économique.

**Le sénateur Godfrey:** N'a-t-on pas récemment proposé certaines concessions à props de ces puits marginaux?

**M. Little:** En ce qui concerne la Saskatchewan, le gouvernement de cette province et le gouvernement fédéral ont déclaré qu'ils examineraient la possibilité d'accorder une aide, au



**[Text]**

through royalty relief or whatever, marginal producers of which there are many in Saskatchewan. This is old production, and it is difficult to maintain the rate if you have to pay full royalty. It just cannot be done.

Our position in Saskatchewan is that we lose money producing oil. I believe we pointed this out when we were here in connection with Bill C-57. As we work our way through the calculations, we see that we not only lose money, but that we will lose money at a higher rate thanks to PGRT, IORT and others in coming years. There will be a little relief in the next year and then we will be right back into the red again, and far deeper in the red than we have been in the past year when we have been losing 86 cents on every barrel we produce. We have now cut our production away back.

**The Chairman:** You are talking about Saskatchewan?

**Mr. Little:** Saskatchewan, but that is part of the same problem.

**Senator Manning:** From what you have said, it would appear that under this program we are cutting back, or this program is having the effect of cutting back on additional oil supplies that could come from established areas, and that we are focussing on the discovery of new and much more costly oil in the frontiers. We are ending up with a reduction in the proven areas and, hopefully, an increase in production in other areas. To some degree is one simply cancelling out the other?

**Mr. Little:** That is correct and, while the new-oil reference price indeed produces a good netback, the problem is finding the oil. I think it is not unfair to state that, particularly when we are looking at the western basins of Canada, they are in a very mature stage of exploration, discovery and development, and there will not be, in my view, a tremendous amount of new oil found. The major accumulations have been found. More oil will be found, but it will not, in any way, offset the decline in the reserve base which is known out there today.

The question of the frontiers is another problem. There is great potential in the frontiers but also some tremendous difficulties associated with discoveries in those areas in the sense of technology and environment. Another factor is the uncertainty about what will happen over jurisdiction and to what political regime we will ultimately be subject.

**Senator Cook:** In addition to finding the oil you have to get it to market.

**Mr. Little:** We must be able to produce it in a safe manner. There is much technology development and some technology risk associated with being able to get a Hibernia or a Beaufort Sea into production.

**Senator Buckwold:** There is really an anomaly in what you are saying in the sense that oil produced from the tar sands

**[Traduction]**

moyen d'une diminution des redevances ou autre, aux producteurs marginaux qui sont d'ailleurs nombreux en Saskatchewan. Il s'agit du pétrole déjà en exploitation et il est difficile d'en maintenir le taux de production si l'on doit verser le plein montant de la redevance. C'est tout simplement impossible.

En ce qui concerne la Saskatchewan, la production du pétrole entraîne des pertes. Je crois que nous l'avons souligné lorsque nous avons comparu dans le cadre de l'étude du projet de loi C-57. A mesure que nous faisons des calculs, nous constatons que nous perdons non seulement de l'argent, mais que ces pertes seront encore plus élevées à cause des redevances progressives et des autres impôts à venir. La situation s'améliorera un peu au cours de l'année prochaine, puis nous serons encore en déficit et ceci encore plus que l'année dernière lorsque nous perdions 86¢ pour chaque baril de pétrole produit. Nous avons maintenant réduit notre production.

**Le président:** Vous parlez de la Saskatchewan?

**M. Little:** Oui, mais il s'agit du même problème.

**Le sénateur Manning:** Selon ce que vous dites, il semble qu'aux termes de ce programme, nous réduisons la production, ou que ce programme a pour effet de réduire les réserves supplémentaires de pétrole qui pourraient provenir des exploitations en cours et que nous nous concentrons sur la découverte de nouveaux gisements de pétrole plus coûteux dans les régions éloignées. Ce qui entraîne une réduction de la production en cours et, espérons-le, une hausse de la production dans d'autres régions. Cela ne veut-il pas simplement dire que l'un annule l'autre dans une certaine mesure?

**M. Little:** C'est exact et même si le prix de référence du nouveau pétrole représente vraiment de bonnes rentrées nettes, le problème réside dans la découverte de pétrole. A mon avis, il n'est pas injuste d'affirmer que, surtout lorsque nous considérons les gisements de l'Ouest du Canada, qui sont rendus à une étape d'exploration, de découverte et de développement avancée et que nous ne découvrirons pas, à mon avis, du nouveau pétrole en très grandes quantités. Les principaux gisements ont déjà été découverts. Il y aura d'autres découvertes, mais celles-ci ne pourront, en aucune façon compenser la baisse des réserves que nous connaissons aujourd'hui.

La question des régions éloignées est un autre problème. Il existe un grand potentiel dans les régions éloignées, dont la découverte, toutefois, n'est pas sans présenter des difficultés énormes sur le plan de la technologie et de l'environnement. Un autre facteur dont il faut tenir compte c'est l'incertitude quant à la juridiction et le régime politique dont nous relèverons.

**Le sénateur Cook:** Outre la découverte de pétrole, il faut que celui-ci atteigne le marché.

**M. Little:** Nous devrions être capables de le produire en toute sécurité. La technologie évolue rapidement et il existe un certain risque sur le plan technologique relativement à la capacité d'exploiter un projet comme Hibernia ou celui de la mer de Beaufort.

**Le sénateur Buckwold:** En réalité, il y a quelque chose d'anormal dans ce que vous dites en ce sens que le pétrole



[Text]

and heavy oil, that is, frontier oil, is really Canada's hope for self-sufficiency. We will not achieve self-sufficiency from the old oil. We are basically talking about price and arrangements in that connection.

However, getting back to Senator Manning's question about how Bill C-48 affects the future plans of a very major oil company, you have said that you would be satisfied if you did not have the back-in. Your evidence earlier indicated that, as of now, in connection with new fields, the government would have an automatic 25 per cent interest. Forgetting for a moment the concerns you have about changing government attitudes, it would appear to me that you would look for new fields and use your best efforts to find new oil as if those arrangements were in place.

I am trying to relate the two concepts.

**Mr. Little:** On the Canada lands, senator, on the frontiers—and to take the east coast as an example because we are a major operator there—we are saying that we have permits there today and we recognize that if the Government wants a crown interest in these permits—and indeed it already has that in most of our permits—then that is an expression of the will of the government and indeed the will of the Canadian people. We just say that it should be limited, that if it is going to be set at 25 per cent, then three years from now it should not be reset at some higher rate. This is what happened to us in respect of our successes, but not of our failures. The government is not interested in our failures. It is not going to take a working interest in those.

At the same time, when we look ahead to determine how much work we will do, how attractive it is and how much additional exploration we will do, we have to consider that in the total context—that is, government share, the economic rent we will pay, and what we will be subject to in terms of jurisdiction, and so forth. Those are unanswered questions.

I am not in a position to say as an open statement that we are going to go on being interested in exploring *ad infinitum* in these frontier areas. Maybe we will not. When the deal is settled between Newfoundland and the federal government, perhaps it will be fine for them but very unattractive to us. We do not know that but we are waiting to see it.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, if I may put the question in a different way. If we move to the deregulation of the petroleum industry in Canada, as has occurred in the United States, where would the focal point of your activities be, in the frontier, or would you concentrate on secondary recovery of old oil, or what?

[Traduction]

provenant des sables bitumineux et l'huile lourde, c'est-à-dire le pétrole provenant des régions éloignées, représente pour le Canada l'espoir de réaliser l'autosuffisance. Nous ne pourrions atteindre cette autosuffisance uniquement avec le pétrole déjà en exploitation. En réalité, nous parlons du prix et de l'exploitation de ce nouveau pétrole.

Toutefois, si nous revenons à la question du sénateur Manning concernant les répercussions du projet de loi C-48 sur les projets futurs d'une très importante compagnie de pétrole, vous avez dit que vous seriez satisfait si vous n'aviez pas à considérer les rentrées nettes. Vous avez déclaré plus tôt que jusqu'à maintenant, en ce qui concerne les nouveaux gisements, le gouvernement percevrait automatiquement des droits de l'ordre de 25 pour cent. Si l'on met de côté, pour un moment, les inquiétudes relatives à un changement d'attitude du gouvernement, il me semble que vous chercheriez à découvrir de nouveaux gisements et que vous y consacriez tous vos efforts si ces mesures étaient en vigueur.

J'essaie d'établir un rapport entre ces deux concepts.

**M. Little:** En ce qui concerne les terres du Canada situées dans les régions éloignées, sénateur, et pour prendre un exemple la côte Est, étant donné que nous sommes un important exploitant dans ces régions—nous disons que nous avons une licence de production dans ces régions aujourd'hui et nous reconnaissons que si le gouvernement veut obtenir des droits pour la Couronne—et il est certain qu'il en possède déjà aux termes de nos licences—cela représente alors l'expression de la volonté du gouvernement et évidemment de la population canadienne. Nous disons simplement qu'il devrait y avoir des limites et que si c'est 25 pour cent, ce pourcentage ne devrait donc pas être de nouveau relevé dans trois ans. Ces mesures concernent nos réussites, et non nos échecs. Le gouvernement n'est pas intéressé à nos échecs.

Mais en même temps, lorsque nous considérons l'avenir en vue de déterminer quels travaux nous entreprendrons, quels intérêts cela représente et combien de nouvelles exploitations nous entreprendrons, nous devons tenir compte du contexte global—c'est-à-dire la part du gouvernement, les droits que nous devons verser, et de qui relèverons-nous, en ce qui concerne la juridiction, etc. Voilà des questions demeurées sans réponse.

Je ne suis pas en mesure de déclarer ouvertement que nous continuerons à exploiter à l'infini ces régions éloignées. Il est possible que nous cessions. Lorsque la question sera réglée entre Terre-Neuve et le gouvernement fédéral, ce sera peut-être bon pour Terre-Neuve mais très peu attrayant pour nous. Nous ne le savons pas, mais nous attendons pour voir ce qui adviendra.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le Président, si vous me le permettez, je vais poser une question hypothétique. Si nous acceptons de ne pas réglementer l'industrie du pétrole au Canada, comme cela se produit aux États-Unis, vos activités où seront-elles concentrées, dans les régions éloignées ou vous concentreriez-vous sur le recouvrement secondaire du pétrole déjà en exploitation ou autre?

[Text]

**Mr. Little:** It would be focused on both of those. There are many things that we would like to do right now in western Canada that we consider to be "not on" because of the present economic situation. At the same time, we recognize that there are great opportunities in the frontier areas and we would like to be able to pursue those opportunities with a reasonable assurance that, if we are successful, we will have a rate of return on the investment that will make the risks worthwhile, and an assurance that the rules will not change on us.

**Senator Manning:** I think what you are telling us, Mr. Little, is really that the decisions you have to make today as to where you will explore, where you will divert your capital, are being dictated more by government policy, legislation and regulations than by your own judgement.

**Mr. Little:** Indeed, in that the National Energy Program, through its many inter-related parts, has made it basically unattractive to do things which 18 months ago we were prepared to do and were quite happy to do.

**The Chairman:** There is one question that is bothering me, Mr. Little, and that is on the subject of a change of rules at a future time. How would you suggest that this be made impossible? Any change can be changed further.

**Mr. Little:** That is correct.

**The Chairman:** Even if you put a limit, either in years or whatever, that can still be changed at a future date.

**Mr. Little:** We would not wish to suggest that there will not or perhaps should not be change, but the change should operate from a point in time forwards and not backwards. If that were the case, it then would be up to the individual investor to make up his mind as to whether he thinks it is sufficiently attractive to operate under whatever those rules might be.

**The Chairman:** There is some precedent for that in the European situation.

**Mr. Little:** In many places in the world there is, and it is then up to the people to determine whether or not it is still sufficiently attractive from the point of view of the environment, politics, economics, and so forth, to continue activities of a high-risk nature.

I think that there is a balance in these things on the part of government, because basically the government does not want to go so far that it will absolutely discourage investment, yet it wants to make sure that, from the point of view of the government and the people living in the country it represents, it is getting a fair and equitable economic rent for the activities that are ongoing.

I think that things tend to balance out as one moves into the future. It then becomes a question of whether you want to do this or not. When one is caught in the middle, and the rules

[Traduction]

**M. Little:** Nous concentrerions nos efforts dans ces deux secteurs. Nous voudrions entreprendre de nombreuses activités actuellement dans l'Ouest du Canada, mais elles ne sont pas encore «en marche» à cause de la situation économique actuelle. En même temps, nous admettons qu'il existe de grandes possibilités dans les régions éloignées et nous aimerions pouvoir poursuivre ces activités tout en étant raisonnablement assurés que si nous réussissons, nous aurons un taux de rendement suffisant sur les investissements pour que le risque en vaille la peine, ainsi qu'une assurance que les règlements ne seront pas changés à notre détriment.

**Le sénateur Manning:** J'ai l'impression que ce que vous nous dites, monsieur Little, c'est que les décisions que vous devez prendre aujourd'hui en ce qui concerne les régions que vous voulez explorer, et celles concernant vos investissements seront dictées en tenant compte davantage des politiques, des lois et des règlements du gouvernement que de votre propre jugement.

**M. Little:** Il est certain que le programme énergétique national, dans ses diverses parties, a rendu l'exploitation beaucoup moins attrayante pour nous qu'il y a dix-huit mois, lorsque nous étions prêts à le faire et que nous en étions très heureux.

**Le président:** Il y a une question qui me préoccupe, monsieur Little, en ce qui concerne le changement de règlements à une date ultérieure. Comment pouvez-vous dire que cela n'est pas possible? Tout peut être changé.

**M. Little:** C'est exact.

**Le président:** Même si vous fixez une date limite, que ce soit des années ou autre, cela peut être changé à une date ultérieure.

**M. Little:** Nous ne voulons pas dire qu'il n'y aura pas, ou peut-être qu'il ne devrait pas y avoir de changement, mais ce changement devrait avoir lieu ultérieurement et non antérieurement. Si cela était le cas, l'investisseur aurait alors le choix de décider s'il est suffisamment rentable pour lui de procéder à l'exploitation en vertu des règlements existants.

**Le président:** Il existe certains précédents à ce sujet en Europe.

**M. Little:** C'est le cas dans bien des coins du monde; il incombe aux exploitants de déterminer si l'entreprise offre encore suffisamment de possibilités sur le plan de l'environnement, de la politique et de l'économie pour poursuivre des activités très risquées.

Je pense que le gouvernement a un sens de la mesure car s'il ne veut pas décourager les investissements, mais tient à ce que cette exploitation lui rapporte ainsi qu'à la population, un profit équitable.

Selon moi, les choses se tassent avec le temps, et tout revient à déterminer ce que l'on veut. Lorsqu'on hésite entre deux



[Text]

are changed because they are backed up, in effect, I think it is grossly unfair.

**Senator Cook:** There is one aspect I do not think we covered fully. On page 3 you spoke of the *ex gratia* compensation as being inadequate. Would you like to develop that further?

**Mr. Little:** Yes, Senator. We have attached to the brief a calculation which sets out what we think the value of that *ex gratia* payment is.

Going back to an earlier question on the subject, what does the additional 25 per cent cost us, in effect, and in using the billion barrels as an example, that gives the government access to 250 million barrels of oil at a ridiculously low price—cents per barrel. If one used a fair market value estimate, which is not an easy thing to arrive at other than by studying what is happening in acquisitions, and so forth, then one would be talking about the price of that oil in the ground as being so many dollars per barrel as opposed to so many cents per barrel.

**Senator Barrow:** In the example you have given there, you show a figure for "Uplifted Value" of 250 per cent. That is 250 per cent of what?

**Mr. Nicholl:** Of the eligible costs and the crown share.

**Senator Barrow:** That would be 250 per cent of?

**Mr. Nicholl:** It is 250 per cent, on the first line for Hibernia, of \$37 million. In other words, there is an identification of eligible costs, as best we can define them from the records that we have, including the interest factor to the end of 1980. The crown share of that, which is purported to be the compensation, the *ex gratia* payment, is 25 per cent and is uplifted by 250 per cent to—and I think the government's words were—"reflect the timing of the payment". Of course, the timing of the payment is well into the future at a time when we try to estimate when some of these resources might be on production.

Furthermore, the form of the payment will be as production income and will be taxable when received, which is another thing.

When we normally think of expropriation and compensation for expropriation, I keep hearing the words, "prompt, effective and adequate compensation." I think our point is that the *ex gratia* payment is none of the above.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, I came in late because Wednesday mornings are so busy around here, but if this has already been explained, please tell me. I should like to have a better definition of what the inherent value is. I should like to hear you expand on that for a moment, please.

**Mr. Little:** What page specifically are you referring to in the brief when you refer to inherent value?

**Senator Stollery:** Page 3. This is to continue on the point that was just made concerning the question of *ex-gratia* compensation which has been proposed as inadequate in your view. You say:

[Traduction]

choix et que les règles sont changées parce qu'on se trouve acculé, la situation serait, je crois, tout à fait injuste.

**Le sénateur Cook:** Il y a, je crois, un aspect que nous n'avons pas épuisé. A la page 3, vous dites que la compensation *ex gratia* est insuffisante. Voudriez-vous expliciter ce point?

**M. Little:** Oui, sénateur. Nous avons joint au mémoire la formule qui permet, selon nous, d'établir la valeur de ce versement à titre gracieux.

Revenons à une question précédente: ce que nous coûte ce 25 p. 100 additionnel, et utilisant le milliard de baril comme exemple, le gouvernement a ainsi accès à 250 millions de barils de pétrole, à un prix ridiculement bas—cents par baril. Si l'on utilisait la juste valeur marchande, qui n'est pas facile à estimer autrement qu'en étudiant les acquisitions, et ainsi de suite, on parlerait de dollars par baril de pétrole, et non pas de cents.

**Le sénateur Barrow:** Dans votre exemple, vous parlez d'une «valeur augmentée» de 250 p. 100; 250 p. 100 de quoi?

**M. Nicholl:** Des frais admissibles et de la part de la Couronne.

**Le sénateur Barrow:** Donc, 250 p. 100 de . . .

**M. Nicholl:** 250 p. 100, de premier bien, de \$37 millions, pour Hibernia. Autrement dit, il faut établir les coûts admissibles; et la meilleure façon d'y parvenir est d'utiliser les dossiers que nous possédons, y compris la question de l'intérêt jusqu'à la fin de 1980. La part de la Couronne sur ce montant, qui serait le paiement à titre gracieux, s'établit à 25 p. 100 et est portée à 250 p. 100, afin «de tenir compte de la date où ce paiement est versé», pour employer les termes utilisés par le gouvernement. Naturellement, ce versement sera fait à une date où, d'après nos prévisions, la production pourrait commencer.

Ce paiement sera en outre, un revenu de production qui sera imposable, dès qu'il sera touché, ce qui est une autre considération.

Lorsque nous parlons de l'expropriation et des indemnités qui en découlent, nous entendons toujours les termes: «accorder rapidement une indemnisation suffisante». D'après moi, le paiement à titre gracieux n'a rien à voir avec ces termes.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, je suis arrivé en retard parce qu'il y a tellement d'activités le mercredi matin; cependant, n'hésitez pas à me le dire, si ce que je demande a déjà été expliqué. J'aimerais qu'on me donne une meilleure définition de la valeur inhérente.

**M. Little:** A quelle page du mémoire faites-vous allusion lorsque vous parlez de valeur inhérente?

**Le sénateur Stollery:** A la page 3. Je veux poursuivre cette question d'indemnisation à titre gracieux, qui, selon vous, est insuffisante. Vous dites ce qui suit:



## [Text]

It provides only for prior expenditures made in the discovery area related to successful and developed hydrocarbon accumulations and ignores the inherent value of the reserves taken by the Crown.

As I understand it, we are talking about Hibernia when we are talking about the reserves, because the impression I have from yesterday was that we had reserves but we had not been able to actually get any of the oil out of them. That was not clearly defined. We have not been able to get any oil. We all know there are large gas reserves. In your brief you talk about reserves but it is unclear to me just what those reserves are. Could you elaborate on that?

**Mr. Little:** Certainly. There are gas reserves and oil reserves, Hibernia being the case in point for us in terms of oil reserves. There is no question in anybody's mind at this point that Hibernia contains a lot of oil and that oil is producible and, indeed, subject to settling jurisdiction and so on, that there will be a commercial oil field there. We say that there are a billion barrels of reserve today in Hibernia. Those reserves have a value. If you came to me and said I would like to buy those reserves from you today, we would have to agree on some value. That value is probably in the order of so many dollars per barrel. That is the inherent value today. The government, by taking the additional 25 per cent and using the *ex-gratia* payment in lieu of compensation, the value then on those reserves is the five to ten cents a barrel, which we have calculated, and does not approach what the inherent value of those reserves are today.

**Senator Stollery:** So you are concerned about the Hibernia field.

**Mr. Little:** We are concerned about Hibernia. The same thing applies to gas which has been discovered and is not yet on production both in the Mackenzie Delta and the Scotian shelf. It would apply to gas which has been discovered but not yet developed or completely evaluated off the Labrador coast and so on.

**Senator Cook:** To put it simply, the government is paying five cents a barrel which might be worth \$2 a barrel?

**Mr. Gillespie:** According to Pitfield, MacKay, Ross it is valued at \$2.50 a barrel.

**Mr. Little:** That \$2.50 figure is perhaps not a bad number. If you look at what people have paid to buy reserves in the ground through acquiring other companies, you can come up with a number that is probably higher than \$2.50. The point is that it is a question of dollars per barrel, not pennies per barrel.

**Senator Balfour:** Do you have a figure with respect to what the federal government paid for Canadian Fina reserves per barrel?

**Mr. Little:** We can develop that. It is difficult to quote a figure offhand because they acquired a refinery, marketing outlets and so on for a total price. We could make some allocation if we are just talking about the reserves, but we can

## [Traduction]

Elle tient compte uniquement des dépenses engagées précédemment pour des gisements d'hydrocarbures mis en valeur et fait abstraction de la valeur inhérente des réserves prise par la Couronne.

Si je comprends bien, nous parlons d'Hibernia quand nous parlons des réserves, parce que j'ai retiré des propos tenus hier que nous disposions de réserves dont, jusqu'ici, nous n'avions pu extraire du pétrole. Ce n'était pas très clair. Nous n'avons pas pu obtenir de pétrole. Nous savons tous qu'il y a d'importantes réserves gazières. Dans votre mémoire, vous parlez de réserves, mais je ne suis pas fixé quant à leur nature. Pourriez-vous expliciter ce point?

**M. Little:** Certainement. Il y a des réserves gazières et des réserves pétrolières; Hibernia illustre ces dernières. Nul ne doute actuellement qu'Hibernia a beaucoup de pétrole, qu'il peut être extrait du pétrole et que, sous réserve du règlement des juridictions et ainsi de suite, il y aura là un champ pétrolier commercial. Nous disons qu'Hibernia contient actuellement 1 milliard de barils. Ces réserves ont une valeur. Si vous me demandiez aujourd'hui d'acheter ces réserves, il nous faudrait nous entendre sur la valeur. Elle s'établirait probablement à x dollars par baril. C'est-à-dire la valeur inhérente actuelle. Le gouvernement, en prélevant ce 25 p. 100 additionnel et en substituant le versement à titre gracieux à l'indemnisation, fait que la valeur de ces réserves est de 5 à 10 cents le baril, selon nos calculs, ce qui est bien loin de la valeur inhérente de ces réserves aujourd'hui.

**Le sénateur Stollery:** La question du gisement Hibernia vous préoccupe donc.

**M. Little:** En effet. Nous nous préoccupons également du gaz naturel qui a été découvert, et dont la production n'est pas encore commencée, dans le Delta du Mackenzie comme sur le plateau continental Scotian. La même chose s'appliquerait au gaz naturel qui a été découvert, mais qui n'a pas encore été mis en valeur ou complètement évalué, au large des côtes du Labrador.

**Le sénateur Cook:** Simplifions le tout. Le gouvernement paie 5 cents le baril, ce qui pourrait valoir \$2 le baril, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Selon Pitfield, MacKay, Ross, la valeur serait de \$2.50 le baril.

**M. Little:** C'est peut-être une juste évaluation. Si l'on tient compte du prix d'achat de ces réserves, on atteint un chiffre probablement plus élevé que \$2.50. Il s'agit de dollars par baril, non pas de cents par baril.

**Le sénateur Balfour:** Pouvez-vous nous dire combien le gouvernement fédéral a versé par baril pour les réserves de la société Fina du Canada?

**M. Little:** Nous pouvons essayer. Au pied levé il est difficile de donner un chiffre, parce qu'on acquiert une raffinerie et des débouchés, et ainsi de suite, pour un prix total. Nous pourrions évaluer jusqu'à un certain point, s'il s'agit uniquement de

[Text]

look at other acquisitions that have been made where only producing properties were involved and those are in the order of dollars per barrel.

**The Chairman:** There is such information as to other acquisitions where one of the considerations to be settled was what was to be paid for oil in the ground. There are instances where that has actually been the approach in practice. Those are available.

**Mr. Little:** They are indeed.

**The Chairman:** I suppose you would apply your assessing eye as to whether the percentage approach was a little high. Perhaps it would depend on whether your position was as a seller or a buyer.

**Mr. Little:** That is right. Obviously, if we look at some of the activities of the Mobil Oil corporation recently, for instance, they attempted to acquire Conoco. There was a figure in their minds as to what the value of the Conoco reserves were, totally apart from the other things that would have gone with Conoco. You set out to buy somebody's reserves by their producing properties. You have some idea in your mind of what they are worth to you today and what you are willing to pay for them as opposed to what you hope to make off them in the future. This can vary somewhat depending on the particular position of any company and how keen they are to make a certain acquisition. But again we are talking dollars.

**Senator Cook:** You would consider an offer of \$2.5 billion for Hibernia?

**The Chairman:** It is valued at \$2.50 a barrel.

**Senator Cook:** That is \$2.5 billion, is it not?

**Mr. Little:** I would rather have a chance to hang in on Hibernia to develop it and not have to sell it for \$2.50 a barrel, \$3 or \$4.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, if there are no further questions in the area of the 25 per cent crown share, I would like to touch upon a point that was referred to in the submission, that is, the question of ministerial discretion. It is alluded to at page 7 of the brief with respect to one particular area, namely, the minister's discretion with respect to an operating company for exploration agreements and production licences.

First, I would like to put a broader question. The bill is full of provisions giving the minister discretion. Does Mobil have any comment to make with respect to the breadth of discretion and the appeals or recourses that may avail to it from a decision which it might regard as being unfavourable?

**Mr. Little:** Let me start by saying that we are not against ministerial discretion *per se*. In all the regulatory regimes which we are subject to around the world and, indeed, in other parts of Canada, ministerial discretion is part of those regulatory regimes. Basically, we understand why it should be there. If there is no discretion, then there is not flexibility in being able to deal with situations as they arise. However, most of the discretionary provisions that we are subject to, for instance, in Alberta, relate to situations where conservation is a matter of

[Traduction]

réserves; cependant nous pouvons examiner d'autres achats où seules les installations de production étaient acquises et où il s'agit de dollars par baril.

**Le président:** Selon certains renseignements, l'un des facteurs, lors d'autres acquisitions, était le prix qu'il fallait verser pour le pétrole non extrait. C'est ainsi que, dans certains cas, on a procédé. On peut se procurer ces renseignements.

**M. Little:** En effet.

**Le président:** Je suppose que vous essaieriez de déterminer si ce pourcentage est légèrement élevé. Tout dépend, peut-être, si vous êtes vendeur ou acheteur.

**M. Little:** C'est exact. Naturellement, si vous examinez certaines activités récentes de la société Mobil Oil, vous vous rendez compte notamment qu'elle a essayé d'acheter Conoco. Elle avait une idée de la valeur des réserves de Conoco en plus, naturellement, de la valeur des autres installations comprises dans le marché. Vous vous proposez d'acquérir des réserves en fonction de leur production éventuelle. Vous avez une idée de leur valeur actuelle et du prix que vous êtes prêts à payer, considérant ce que vous espérez en retirer. Cette évaluation peut varier quelque peu en fonction de la position d'une société donnée et de son désir de conclure un certain marché, mais ici encore, nous parlons de dollars.

**Le sénateur Cook:** Considérez-vous une offre de \$2.5 milliards de dollars pour Hibernia?

**Le président:** Le prix du baril est de \$2.50 le baril.

**Le sénateur Cook:** Soit \$2.5 milliards n'est-ce pas?

**M. Little:** Je préférerais les mettre en valeur et ne pas être contraint à les vendre pour \$2.50, \$3.00 ou \$4.00 le baril.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, s'il n'y a pas d'autres questions sur la part de 25 p. 100 de la Couronne, j'aimerais aborder un point qui a été soulevé dans le mémoire, soit le pouvoir discrétionnaire du ministre. A la page 7, il est question du pouvoir discrétionnaire du ministre à l'égard de la société exploitante détentrice d'un accord d'exploration et d'un permis de production.

J'aimerais d'abord poser une question plus générale. Le projet de loi regorge de dispositions accordant au ministre un pouvoir discrétionnaire. La société Mobil souhaite-t-elle faire des observations concernant la marge de manœuvre du ministre ainsi que la procédure d'appel en cas de décision qu'elle considérerait défavorable à son endroit?

**M. Little:** Premièrement, nous ne nous opposons pas à ce pouvoir discrétionnaire en soi. Ce pouvoir fait partie de tous les régimes réglementaires auxquels nous sommes soumis dans de nombreux pays et dans d'autres provinces canadiennes. Nous en comprenons la raison d'être de ce pouvoir discrétionnaire. Sans discrétion, aucune marge de manœuvre pour régler les cas qui se présentent. Cependant, la plupart des dispositions auxquelles nous sommes soumis à cet égard en Alberta portent sur des situations où la conservation est une préoccupation et



[Text]

concern and where it is a question of proving, to the satisfaction of the Crown, that you do have the reserves or equity position as far as dealing with the unitized operation and so on is concerned. Generally speaking, these are fact situations and not broad discretionary powers. We feel the particular concern with the question of the operatorship is much too sweeping. If the government is your partner, the government will be a party to the operating agreement, so the operating agreement itself is the mechanism whereby an operator should be changed.

**The Chairman:** If the operating agreement embraces the government as well as other parties, would the government not be a party to that agreement?

**Mr. Little:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** So there should be a limitation on the exercise of ministerial discretion in relation to that particular point, is that right?

**Mr. Little:** That is what we believe. We believe that it is properly a part of an operating agreement to which the government would be a party through its representative, in this case the crown corporation, Petro-Canada; that the criteria for judgment as to whether the operator should be changed should reside in that operating agreement, and it is not necessary to have ministerial discretion. They are represented in the operating agreement.

Concerning the appeal procedure, I do not think I have any particular comment to make. An appeal procedure is set out in the bill. However, in many cases, which we could consider analogues to some of the things in this bill, where there is a dispute between parties, arbitration is the usual mode of settling those differences; but recognizing that we are dealing with the government, obviously the courts have to figure in the procedure.

**The Chairman:** As between parties, you suggest their differences should be settled by arbitration.

**Mr. Little:** Most agreements—

**The Chairman:** Do so provide.

**Mr. Little:** Yes.

**The Chairman:** Are there any further questions on this subject matter? Mr. Little, when you were giving your evidence, you used the expression "super-depletion". Would you clarify that for me?

**Mr. Little:** In 1977—I am not sure about this; perhaps someone could correct me—there was a measure introduced and made law which allowed for the deduction of costs over and above those normally allowed under the Income Tax Act and associated measures, the purpose of which was to encourage people to drill high-cost, high-risk wells in the frontiers, on what are now called Canada lands. This came to be called the superdepletion allowance. The effect of it was that if a well cost perhaps \$20 million to drill, by going through the mechanics provided for in this measure the after tax cost—assuming you are in a tax-paying position and can take advantage of these things—might be as little as \$2 million. That is what the industry referred to as superdepletion. It was a depletion allowance which you could apply in certain areas,

[Traduction]

où il faut prouver à la Couronne que vous possédez les réserves ou les capitaux nécessaires pour mener à bien l'ensemble de l'exploitation. Ce sont, en général, des situations concrètes où les pouvoirs discrétionnaires ne sont pas très étendus. Nous sommes d'avis que la préoccupation relative à l'exploitation, est beaucoup trop radicale. Si le gouvernement est votre associé, il sera partie à l'accord d'exploitation; par conséquent, cet accord permet le changement de l'exploitant.

**Le président:** Si l'accord d'exploitation porte sur le gouvernement aussi bien que sur d'autres parties, le gouvernement ne serait-il pas partie à cet accord?

**M. Little:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Faudrait-il restreindre sur ce point la portée du pouvoir discrétionnaire du ministre?

**M. Little:** Nous croyons que si. Selon nous, les critères qui décident si l'exploitant peut être changé devraient être compris dans cet accord d'exploitation, auquel le gouvernement serait assujéti par l'intermédiaire de Petro-Canada, société de la Couronne, et le pouvoir discrétionnaire des ministres n'est plus nécessaire, puisqu'ils sont représentés dans l'accord.

Concernant la procédure d'appel, je n'ai aucune observation particulière à formuler. Le projet de loi prévoit une procédure d'appel. Cependant, dans bien des cas, l'arbitrage est la façon habituelle de régler les différends, ce qui est, d'après nous, analogue à certaines dispositions de ce projet de loi; reconnaissant que les négociations se font avec le gouvernement, nous sommes d'avis que les tribunaux devraient être inclus dans cette procédure.

**Le président:** Concernant les négociations entre les partis, vous proposez que leurs différends soient réglés par l'arbitrage.

**M. Little:** La plupart des accords . . .

**Le président:** Le prévoient.

**M. Little:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à cet égard? M. Little, dans vos témoignages, vous avez utilisé l'expression «épuisement extraordinaire». Pourriez-vous préciser votre pensée?

**M. Little:** Un projet de loi a été présenté et adopté en 1977. Comme je ne suis pas sûr de la date, quelqu'un pourra me corriger au besoin. Cette loi permettait de déduire plus que ne le permettait normalement la loi de l'impôt sur le revenu et autres lois corrélatives, l'objectif étant d'encourager le forage de puits dans les régions éloignées, que l'on appelle maintenant les terres du Canada. C'était une entreprise très coûteuse et très risquées. On a appelé cette mesure une déduction pour épuisement extraordinaire. S'il en coûtait \$20 millions pour forer un puits, les frais, en vertu de cette mesure s'élèveraient après impôt, à peine à \$2 millions, en supposant que vous payez des impôts et que vous êtes en mesure de tirer profit de ces mesures. C'est ce que l'industrie appelait un épuisement extraordinaire. Elle pouvait s'appliquer à certaines régions



[Text]

the frontier areas, over and above the allowances which then existed.

**Mr. Nicholl:** It was an extra two-thirds allowance on well costs in excess of \$5 million.

**Senator Balfour:** You could deduct 166 per cent of your well costs from your income.

**Mr. Little:** In addition to normal earned depletion of one-third. In the example I used, the \$20 million well, there were after tax costs of about \$2 million.

**Mr. Nicholl:** Yes. Certainly I believe there were instances where, through drilling funds in effect, you were writing off \$2 for \$1 of expenditure; and if your marginal tax rate was above 50 per cent, I believe there were instances of drilling funds where people actually made money on the deductions.

**The Chairman:** On the amount of that deduction, you did not equate that to actual cost; is that right?

**Mr. Little:** It was tied back to actual costs.

**The Chairman:** Then it was not a case of giving you \$2 for \$1 that you spent.

**Mr. Nicholl:** It was the write-off, the ability to amortize the expenditures.

**The Chairman:** But the write-off applied to the actual dollar spent.

**Mr. Nicholl:** That's right.

**Mr. Little:** We as a company did very little ourselves where superdepletion applied. It is nice to have incentives of that type, but for us the bottom line in oil exploration is whether there is a viable prospect there and is it worth drilling? Intrinsically is it of technical merit? If there is an incentive that goes with it, fine, but we have never drilled a well because it was cheap to drill that well; we have always drilled wells because they were either a good prospect and worth drilling, or we did not drill them. I believe a lot of the industry is like that.

**The Chairman:** Mr. Little, I was wondering if you had any comment to make—of course, you may not regard it as being part of your submission—as to what I call the complicated structure that has been developed under the energy program for the purpose of providing revenues and for the purpose, I presume, of controlling the direction and production, and of devising a simpler and more direct method. Yesterday Senator Molson made an interesting observation. When we were struggling with the complications that appear to be inherent in the energy program, he suggested that when you drill a well and you get a significant discovery, a ring should be put around the hole in the ground and in that way it should be determined what the revenue cost will be—and arrive at whether there is a profit that should be shared, and, if so, to what extent. I take it the obvious answer would be that if there is a simple method, then let's have it.

**Mr. Little:** I should like to comment in two ways on what you have just said, Mr. Chairman. In terms of what the National Energy Program has done, there is no doubt that it

[Traduction]

éloignées et celle était supérieure aux déductions prévues jusqu'alors.

**M. Nicholl:** C'était une déduction de deux tiers sur les puits coûtant plus de \$5 millions.

**Le sénateur Balfour:** Vous pourriez déduire de votre revenu 166p. 100 des frais.

**M. Little:** En plus de la déduction habituelle d'un tiers, pour épuisement gagné. Dans l'exemple que j'ai cité, soit le puits de \$20 millions, les frais, après impôt seraient d'environ \$2 millions.

**M. Nicholl:** Oui. Vous avez, je crois, déduit parfois \$2 pour chaque dollar de frais de forage; et si le taux marginal d'impôt était supérieur à 50p. 100, certains exploitants ont même, je crois, réalisé ainsi des bénéfices.

**Le président:** Vous n'avez pas établi de cette déduction égale au coût réel, n'est-ce pas?

**M. Little:** Elle était reliée aux coûts réels.

**Le président:** Il ne s'agissait donc pas de vous donner deux dollars pour chaque dollar dépensé.

**M. Nicholl:** Il s'agissait de la déduction, de la possibilité d'amortir les frais.

**Le président:** Mais la déduction portait sur les effectifs.

**M. Nicholl:** C'est exact.

**M. Little:** Notre compagnie s'est peu prévalu de cette déduction pour épuisement extraordinaire. Il est commode d'avoir des incitations fiscales de ce genre, mais quant à nous, il s'agit de savoir si l'exploitation pétrolière est viable et s'il convient de forer. Intrinsèquement, y a-t-il une valeur technique? Tant mieux, s'il y a une incitation fiscale, mais nous n'avons jamais foré un puits parce qu'il nous en coûtait peu de le faire, mais bien parce que nous escomptions en tirer un parti avantageux; ou alors, nous ne le pensions pas. Une bonne partie de l'industrie agit ainsi.

**Le président:** Monsieur Little, même si vous trouvez que cela ne fait pas partie de votre mémoire, auriez-vous quelque observation à formuler concernant la méthode que je qualifierais de compliquée et qui a été mise au point dans le cadre du programme énergétique pour susciter des revenus et aussi, je présume, pour orienter la direction et la production, et prévoir des modalités plus simples et plus directes. Le sénateur Molson a fait hier une observation intéressante. Lorsque nous étions aux prises avec les problèmes qui semblent inhérents au programme énergétique, il a proposé ce qui suit: lorsque vous forez un puits et que vous faites une découverte importante, il faudrait pouvoir déterminer les frais, les coûts, voir s'il y aura des bénéfices et, le cas échéant, dans quelle proportion il convient de les partager. Il serait logique, je crois, d'adopter toute méthode simple.

**M. Little:** Permettez-moi deux observations sur vos propos, monsieur le président. Par rapport à ce que le programme énergétique national a accompli, nul doute qu'il a augmenté la

[Text]

has increased the complexity and the amount of regulation to which the oil industry in Canada is subject. It has also greatly increased bureaucracy because of the increase in regulatory aspects. There is no question about that. There has been an expansion, and there will have to be an expansion, of public servants who administer COR and PIP, to explain many things; and to the extent that you make regulation more complex, it is counterproductive, provided the regulation that exists prior to its becoming more complicated satisfies the aims of government. This apparently did not; but we are seeing a great increase in regulatory authority and complexity.

To go back to what you were saying about drawing a ring around a significant discovery and then determining what should be shared from its presumed profitability, we are right back to trying to regulate return on a project by project basis. That is the bottom line on that one, as I see it. So long as there are regulations and laws that set tax rates, royalty rates and so on, I do not think anything else is required. An operator will soon determine whether or not he can make any money from whatever he has discovered, and if he can and goes on to production, the various levels of government will get their share.

**The Chairman:** What you need are the fiscal arrangements to produce the revenue that the various levels of government think they should get.

**Mr. Little:** That's right. It is one thing to have done what the levels of government did to existing oil production, which is already coming out of the ground, no matter how unattractive they have made it for us, but it is another thing to put into place a system which envisions getting revenues from something not yet developed, and which, when put in place, may totally inhibit investment for development. There will not be any revenues.

**Mr. Gillespie:** The system is not designed solely to obtain revenues for the government. One of the purposes was to increase the Canadian content in the industry. I think that was one of the objectives you agreed with at the beginning. I think, at least to that extent, you would recognize that we need some regulation in this area.

**Mr. Little:** I cannot say that there was no regulation in the area before. We may be a 100 per cent foreign owned international, but the government sets the tax rates, the royalty rates, the prices, and says where we can sell the oil. It is not as though there were no controls. The question of increased Canadian content, yes, we are sympathetic to that. Very much so. The question is, the mechanism for bringing it about, and I submit that the introduction of the PGRT has done nothing to increase Canadian content in this country.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, my point was that in the course of developing the system of returns to the federal government, and for the government's purposes, they had a

[Traduction]

complexité et le nombre de règlements auxquels l'industrie pétrolière au Canada est assujettie. Il a aussi énormément gonflé la bureaucratie par suite de l'augmentation des aspects de la réglementation. On n'en peut douter. Il y a eu une expansion, et il y en aura encore une, des fonctionnaires qui administrent le TPC et le PEP, afin d'expliquer nombre de questions; et plus on compliquera la réglementation et plus ce sera improductif, pourvu que la réglementation antérieure réponde déjà aux objectifs du gouvernement. Apparemment, il n'en a pas été ainsi, mais nous constatons que le pouvoir de réglementation et la complexité des règlements ont beaucoup augmenté.

Pour revenir à ce que vous disiez au sujet la délimitation d'une découverte importante afin de déterminer ensuite comment partager les profits escomptés, nous retournons à la politique qui consiste à fixer des normes de rentabilité pour chaque projet séparément. C'est tout ce qu'on peut faire pour celui-là, à mon avis. Tant qu'il y aura des règlements et des lois qui établiront des taux d'imposition, des taux de redevances, etc. je ne pense pas qu'il nous faille autre chose. Un exploitant déterminera rapidement s'il peut ou non faire de l'argent avec ce qu'il a découvert et, s'il peut continuer à produire, les différents niveaux de gouvernement obtiendront leur part.

**Le président:** Vous avez besoin d'arrangements fiscaux pour produire les recettes que les divers niveaux de gouvernement pensent devoir obtenir.

**M. Little:** C'est exact. Ce que les niveaux de gouvernement ont fait pour la production existante de pétrole, sans se préoccupe du peu d'intérêt qu'elle présentait pour nous, est une chose, mais c'est autre chose que de mettre en place un système qui prévoit obtenir des recettes à partir de ressources qui n'ont pas encore été exploitées et qui, lorsqu'il sera mis en place, peut entièrement inhiber les investisseurs. Il n'y aura aucun revenu.

**M. Gillespie:** Le système n'est pas conçu uniquement en vue d'obtenir des recettes pour le gouvernement. L'un des buts poursuivis était d'augmenter la participation canadienne à l'industrie. Je pense que c'était l'un des objectifs sur lequel vous étiez d'accord au début. Vous devez admettre qu'au moins à cet égard, nous avons besoin d'une certaine réglementation dans ce domaine.

**M. Little:** Je ne peux pas dire qu'il n'y avait pas de réglementation auparavant. Nous pouvons totalement appartenir à une multinational étrangère, mais c'est le gouvernement qui établit les taux d'imposition, les taux de redevances, les prix et décide où nous pouvons vendre le pétrole. Ce n'est pas comme s'il n'y avait pas de contrôle. La question d'augmenter la participation canadienne, oui, nous sommes d'accord avec cette idée. Même tout à fait d'accord. La question est de savoir de quel mécanisme il faudra nous servir pour obtenir ce résultat et je crois que l'introduction de la TRPG n'a en rien contribué à augmenter la participation canadienne au Canada.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, en mettant au point le système de recettes destinées au gouvernement fédéral et pour répondre aux objectifs du gouvernement, on a établi un



[Text]

most complex system, with taxes, royalties, income taxes, allowances and so on, and I felt that it should be possible to simplify that structure. That is my whole point. We have three pages here of how you figure out what you are going to pay; but it would seem to me highly desirable for that to be reduced, as Winston Churchill would have liked, to one page.

**Mr. Little:** In principle, I agree, and I do not have any simple solution to propose with regard to achieving that.

**Senator Molson:** I do not, either, but it is certainly extraordinarily complex.

**Mr. Little:** Directionally we are going the wrong way.

**Senator Cook:** It is interesting to bear in mind, too, that these are only taxes in the hands of the oil companies. After the poor little gallon of gasoline gets in the tank, then the feds and the provincials have another go at it before the consumer gets it.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, yesterday the proposed taxing of the frontier area seemed to me to have an air of hypothesis about it, and I think, Mr. Chairman, you pointed out that over the years, as parliamentarians, we have all seen rather a large number of amendments to schemes that were proposed to us. It does not seem to me difficult to conceive that there will be in this case an even quicker and larger number of amendments, as the actual regime takes place on the ground. I think that that may be something we can look forward to.

**The Chairman:** Yes, and remember that we still have evidence to hear. Even the drilling association is coming before us. What the ultimate picture that may result from all this, in the way of what you may expect as regards economic development, is hard to see. As far as the encouragement of further participation by investors in the oil areas is concerned, the situation may become so clear that even those devotees of this complicated system may say, "Well, there must be another way that makes the whole approach to the subject more attractive to the industry," because after all, the federal government and the provinces feed off the industry and off what the industry produces. It is true that they use the resource—the federal government in Canada lands, and the provincial governments in provincial crown lands—but these two governments have sought, by fiscal arrangements, to take care of the situation of running out of oil in existing wells and what must be done to replace it. So long as we have a situation where oil is produced on federal lands and on crown lands owned by the province, you are going to have a lot of complicated fiscal arrangements.

**Mr. Little:** That is true.

**The Chairman:** The industry is a sitting duck, it would seem, for all those things. When they are too high, the only reaction you might expect is one that you have already indicated, and that other people have indicated, and that is that the ventures are not economically attractive.

[Traduction]

système très complexe, d'impôts, de redevances, d'impôts sur le revenu, d'indemnités, etc., et j'avais l'impression qu'il serait possible de simplifier cette structure. C'est ce qui m'intéresse. Il y a trois pages ici où l'on détaille que l'on aura éventuellement à payer, mais il serait souhaitable de les résumer, comme Winston Churchill l'aurait voulu, en une page.

**M. Little:** En principe, je suis d'accord et je n'ai pas de solution simple à proposer pour y arriver.

**Le sénateur Molson:** Moi non plus, mais c'est certainement trop complexe.

**M. Little:** Sur le plan de l'orientation, nous allons dans la mauvaise direction.

**Le sénateur Cook:** C'est intéressant de se rappeler, aussi, que ces chiffres ne sont que des taxes entre les mains des sociétés pétrolières. Lorsque le gallon de gazoline est versé dans le réservoir d'essence, les autorités fédérales et provinciales se servent encore une fois avant le consommateur.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, hier la proposition d'imposition du secteur frontalier m'a semblé n'être qu'une hypothèse et je pense, monsieur le président, que vous avez souligné qu'au cours des années nous avons tous vu, en tant que parlementaires, qu'on apportait un nombre assez élevé de modifications aux plans qui nous étaient proposés. Cela ne me semble pas difficile de concevoir qu'il y aura dans ce cas, des modifications encore plus nombreuses et suivies à mesure que le régime actuel est instauré. C'est là, je crois, quelque chose auquel il faudra s'attendre.

**Le président:** Oui, et n'oubliez pas que nous avons encore des témoins à entendre. Nous aurons même des représentants de l'association de forage. Le dernier tableau qui peut résulter de tout cela, dans le sens de ce que l'on peut espérer comme développement économique, est difficile à prévoir. En ce qui concerne l'encouragement de nouvelles participations des investisseurs dans le domaine pétrolier, la situation peut devenir si claire que même les partisans du système compliqué diront: «Eh bien, il doit y avoir une autre façon qui rendrait l'approche générale envers ce sujet plus intéressante pour l'industrie», parce qu'après tout, le gouvernement fédéral et les provinces se nourrissent de l'industrie et de ce qu'elle produit. Il est vrai qu'ils utilisent les ressources—le gouvernement fédéral dans les terres du Canada et les gouvernements provinciaux dans les terres provinciales de la Couronne—mais ces deux gouvernements ont essayé, au moyen d'arrangements fiscaux, de voir ce qu'on fera lorsque le pétrole existant sera épuisé et comment le remplacer. Tant que le pétrole est produit sur les terres fédérales et sur les terres de la Couronne appartenant aux provinces, on aura une foule d'arrangements fiscaux compliqués.

**M. Little:** C'est vrai.

**Le président:** Pour toutes ces raisons, l'industrie est une cible facile. Quand les coûts sont trop élevés, la seule réaction que vous puissiez attendre est celle que vous avez déjà mentionnée comme d'autres l'ont fait, c'est-à-dire que les entreprises ne sont pas économiquement intéressantes.



[Text]

**Senator Balfour:** I wonder if I could just shift the focus very briefly to another area outlined by Mobil several months ago to this committee. This has to do with so-called marginal production, or enhanced oil recovery.

Figures were produced at that time by your company, Mr. Little, as I recall, in connection with the Fosterton field in southwestern Saskatchewan. The numbers you introduced demonstrated that Mobil was showing a negative cash flow of about 87 cents a barrel for every barrel of oil produced from that field. "Negative cash flow", I presume, is a euphemism for "loss".

**Mr. Little:** Yes.

**Senator Balfour:** Can you tell us if the regime that has now been resolved between the government of Saskatchewan and the federal government has alleviated that situation with respect to that particular field and with respect to enhanced recovery projects generally?

**Mr. Little:** The situation for Fosterton, as we see it today, is that we are losing at about the 86, 87 cent level. For the balance of the year, because of the \$2.50 price increase, with the lower PGRT, and without the IORT—the incremental oil revenue tax—until the first of 1982, we get up to about 30 cents a barrel positive for the balance of this year. We will go back to being negative in 1982, some 60 cents a barrel, and thereafter it gets progressively worse.

**Senator Balfour:** In other words, as an enhanced oil recovery project, it is just not on.

**Mr. Little:** We are talking about conventional old oil recovery where we are doing secondary recovery. The question of a true tertiary or enhanced recovery, which would attract the higher price, is not very attractive.

**Mr. Nicholl:** No. Part of the problem of thinking of the Fosterton area fields, which are quite old, is this question of low productivity wells. The Saskatchewan government has indicated that they will negotiate some degree of relief, but we do not know these rules. Mr. Cowley, the other day, or last week, in Calgary, made a speech, and in answer to a question suggested that the relief would occur perhaps starting at 25 barrels a day per well, and that it would be in the form of a sliding scale reduction in the incremental oil revenue tax, and perhaps in provincial royalties as well; but we do not know those rules, so it is difficult to know exactly where we are. But our analysis, as Mr. Little suggested, indicates that in this area we will briefly be making some degree of profit in these things, and then our analysis, as best we can do it, subject to the limitations of understanding other things that might occur, indicates that we will go back into the red again in January.

**The Chairman:** Mr. Nicholl, one thing that is clear is that everybody knows of the existence of the problem. You do not have to establish that. The question is, to what extent, money-wise, they are going to recognize it.

**Senator Cook:** Why do you not shut down production from these wells which are losing 87 cents a barrel?

[Traduction]

**Le sénateur Balfour:** Pourrais-je brièvement changer de sujet pour revenir à une autre question soulevée il y a quelques mois devant ce Comité par la société Mobil. Il s'agit de ce qu'on appelle la production marginale ou la récupération assistée du pétrole.

Votre société, M. Little, nous a présenté des chiffres à ce moment-là si je me souviens bien, en rapport avec le gisement Fosterton dans le sud-ouest de la Saskatchewan. Ils révélaient que l'encaisse de Mobil présentait un solde négatif d'environ 87¢ le baril de pétrole produit de ce gisement. «Encaisse négative» est, je présume, un euphémisme pour «perte».

**M. Little:** Oui.

**Le sénateur Balfour:** Pouvez-vous nous dire si le régime qui a maintenant été établi entre le gouvernement de la Saskatchewan et le gouvernement fédéral a remédié à cette situation à l'égard de ce gisement particulier, et des projets de récupération assistée en général?

**M. Little:** Pour le gisement Fosterton, nous perdons aujourd'hui entre 86 et 87¢. Pour le reste de l'année, par suite des augmentations de prix de \$2.50, avec une TRPG réduite, et sans la TPRP—la taxe proportionnelle sur les recettes pétrolières—d'ici le début de 1982, notre profit sera d'environ 30¢ par baril. Nous aurons de nouveau un résultat négatif en 1982, environ 60¢ par baril, et ensuite la situation ne cessera d'empirer.

**Le sénateur Balfour:** En d'autres termes, comme projet amélioré de récupération du pétrole, ce n'est pas ce qu'il y a de mieux.

**M. Little:** Nous parlons de la récupération du pétrole conventionnel objet d'une récupération secondaire. La question d'une véritable récupération tertiaire ou assistée, à un prix plus élevé, n'est pas très intéressante.

**M. Nicholl:** Non. Une partie du problème des gisements assez vieux de la région de Fosterton est la basse productivité. Le gouvernement de la Saskatchewan a mentionné qu'il négocierait l'octroi d'une certaine aide, mais nous ne connaissons pas ces règlements. L'autre jour ou la semaine dernière, M. Cowley a prononcé un discours à Calgary et, en réponse à une question, a suggéré que l'aide s'appliquerait à partir d'une production de 25 barils par jour et par puits et qu'elle prendra la forme d'une réduction à échelle mobile de la taxe proportionnelle sur les recettes pétrolières et peut-être aussi sur les redevances provinciales; mais comme nous ne connaissons pas ces règlements, il nous est difficile de savoir exactement où nous en sommes. Cependant, d'après notre analyse, comme l'a dit M. Little, il semble que dans ce secteur nous réaliserons brièvement un certain profit et pour retomber, sous réserves d'impondérables, dans une position déficitaire, en janvier.

**Le président:** Monsieur Nicholl, il est clair que tout le monde connaît l'existence du problème. Vous n'avez pas à l'établir. La question est de savoir jusqu'à quel point, sur le plan monétaire, on acceptera de le reconnaître.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi n'arrêtez-vous pas la production de ces puits où vous perdez 80¢ par baril?

[Text]

**Mr. Little:** We reduced our production in Saskatchewan to about 25 per cent of what we would normally be producing. This minimizes, or helps to minimize, the amount of loss we have. We don't feel we can shut down completely. If we shut down completely, there is a real question as to whether the lease is being maintained in good standing, etc. Additionally, there is the fact that the country needs oil. The difficulty is in trying to balance these things off, to minimize our exposure and not in any way jeopardize our ongoing position, which we hope will improve over there, and not do anything which is in effect detrimental to Canada's needs. We have been able to get through most of 1981 with production cutbacks, as has the entire industry in Saskatchewan.

We did not really address ourselves, senator, to your question about tertiary projects or enhanced recovery. These are matters which we still have to look at. On the surface, it appears that there should be some attractiveness in projects of that type.

**Senator Balfour:** In that way, you convert old oil to new oil.

**Mr. Little:** That is right, but we have to look at this sort of thing on a project-by-project basis. It cannot be said, in a blanket manner, that yes, it is great or no, it is not.

**The Chairman:** There is no further information that you can give us at this time, is there?

**Mr. Little:** I do not think so, sir, but we will continue to study the matter and seek clarification in the case of Alberta, Saskatchewan and B.C.

**The Chairman:** Is there anything further, Senator Balfour?

**Senator Balfour:** No, thank you, Mr. Chairman.

**Senator Barrow:** Mr. Little, on a different note, might I ask you how long you expect to remain in Canada? I see that your capabilities have been recognized by your parent company and that you expect to be transferred imminently.

**Mr. Little:** I will be leaving Canada early next month.

**Senator Barrow:** We will be sorry to lose you.

**Mr. Little:** I will be sorry to go. I must say that I have very mixed emotions about leaving and about leaving at this particular time, but their perspective on it is perhaps different from mine, so I suppose that is the way it is.

**The Chairman:** Are there any other questions? Is there anything further, Mr. Little, that you would like to add by way of a supplement to your brief and to what has developed in the questions and answers today?

**Mr. Little:** No, sir. We appreciate very much the opportunity to come before the committee. With regard to those matters on which we undertook to supply additional information, we will do so as promptly as we can.

**The Chairman:** Thank you very much sir.  
The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Little:** Nous avons réduit notre production en Saskatchewan à environ 25 p. 100 de ce que nous aurions normalement produit. Cela réduit un peu les pertes qui nous subissons. Nous ne croyons pas que nous puissions fermer complètement. Si nous cessions toute production, il faudra se demander, entre autres si le bail est respecté. En outre, le pays a besoin de pétrole. La difficulté consiste à équilibrer ces facteurs, en diminuant nos risques sans nuire à notre position, que nous espérons améliorer à cet endroit, et à ne rien faire qui puisse être nuisible aux besoins du Canada. Nous avons pu traverser la plus grande partie de 1981 en réduisant notre production comme l'a fait l'industrie toute entière en Saskatchewan.

Nous ne nous sommes pas vraiment interrogé, sénateur, sur les projets tertiaires ou de récupération assistée. Ce sont des questions qui devront être étudiées. Il semble de prime abord, que des projets de ce genre. Seraient intéressants.

**Le sénateur Balfour:** De cette façon, vous transformez du vieux pétrole en nouveau pétrole.

**M. Little:** C'est juste, mais nous devons considérer la question projet par projet. On ne peut pas dire, de façon générale que c'est avantageux ou pas.

**Le président:** Il n'y a pas d'autres informations que vous puissiez nous donner à l'heure actuelle, n'est-ce pas?

**M. Little:** Je ne le pense pas, monsieur, mais nous continuerons à étudier la question et à essayer d'obtenir des précisions touchant l'Alberta, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique.

**Le président:** Y a-t-il quelque chose d'autre, sénateur Balfour?

**Le sénateur Balfour:** Non, merci, monsieur le président.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Little, sur un autre sujet, puis-je vous demander combien de temps vous avez l'intention de rester au Canada? Je vois que vos compétences ont été reconnues par votre société mère et que vous vous attendez à être muté très prochainement.

**M. Little:** Je quitterai le Canada au début du mois prochain.

**Le sénateur Barrow:** Nous serons désolés de vous perdre.

**M. Little:** Je serai désolé moi aussi. Je dois dire que ce n'est pas sans réticences que je quitte en ce moment-ci, mais les intéressés pensent différemment et je n'y puis rien.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Y a-t-il autre chose, monsieur Little, que vous aimeriez ajouter en tant que supplément à votre mémoire et à ce qui est ressorti des questions et réponses aujourd'hui?

**M. Little:** Non, monsieur. Nous apprécions énormément l'occasion qui nous a été donnée de témoigner devant le Comité. En ce qui concerne les questions sur lesquelles nous nous sommes engagés à fournir plus d'information, nous le ferons aussi rapidement que possible.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

*From Mobil Oil Canada Ltd.:*

Mr. D. G. Little, President and General Manager;  
Mr. R. J. Nicholl, Planning Manager;  
Mr. J. R. Nesbitt, Land Manager.

*De Mobil Oil Canada Ltd.:*

M. D. G. Little, président et directeur général;  
M. R. J. Nicholl, directeur des programmes;  
M. J. R. Nesbitt, directeur des terres.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

LIBRARY

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

DEC 21 1981

UNIVERSITY OF TORONTO

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, November 10, 1981

Le mardi 10 novembre 1981

Issue No. 64

Fascicule n° 64

### Eight Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-48,  
"An Act to regulate oil and gas  
interests in Canada lands and to  
amend the Oil and Gas Production  
and Conservation Act"

### Huitième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-48, «Loi  
réglementant les droits relatifs  
au pétrole et au gaz sur les  
terres du Canada et modifiant la  
Loi sur la production et la con-  
servation du pétrole et du gaz»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48,  
intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et  
au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la  
production et la conservation du pétrole et du gaz», avant  
que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis  
au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 10, 1981

(88)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m. to consider the following:

"The subject-matter of Bill C-48—An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow (*Deputy Chairman*), Cook, Godfrey, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Molson and Roblin. (10)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. T. S. Gillespie.

*Witnesses:**Dept. of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management of Canada Oil and Gas Lands Administration;

Mr. W. Toms, Chief, Fiscal Policy Div., Financial and Fiscal Analysis Br.

The Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. Gillespie.

At 12:05 p.m. the Committee adjourned.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 NOVEMBRE 1981

(88)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier:

«La teneur du bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow (*vice-président*), Cook, Godfrey, Hays, Lafond, Laird, McIlraith, Molson et Roblin. (10)

*Aussi présent:* Le membre suivant du personnel consultatif: M. T. S. Gillespie.

*Témoins:**Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général de la Direction de la gestion des ressources, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada;

M. W. Toms, chef de la Division fiscale, Direction de l'analyse financière et fiscale.

Le Comité entreprend l'examen des témoins avec l'aide de M. Gillespie.

A 12 h 05, le Comité suspend ses travaux.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 10, 1981.

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Before we commence today's hearing, I should outline the committee's agenda for next week. On Tuesday, November 17 at 2.30 p.m. we shall hear from Gulf Canada Resources Incorporated. On Wednesday, November 18 at 9.30 a.m. we shall hear from the Council of Yukon Indians, Whitehorse; the Dene Nation, Yellowknife; and the Métis Association of the Northwest Territories. If we do not complete our hearing in the morning, we shall resume in the afternoon. We also have scheduled for that afternoon, at 4 p.m., a hearing of the Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors.

On Thursday morning we shall hear from the Independent Petroleum Association of Canada.

Witnesses are scheduled to be heard the following week, on Tuesday, Wednesday and Thursday. I call the attention of the committee to the fact that on the Wednesday morning we shall hear from the National Indian Brotherhood. I had tried to include that organization with the representatives appearing on the previous Wednesday, but they objected to being just one out of four different groups appearing. I asked when they would be available and they said they could appear the following Wednesday, which is November 25.

On November 26 we shall hear from Chevron Standard. I should point out that on Tuesday, November 24 we shall also hear from the Energy Services Association of Red Deer, Alberta. Starting Tuesday, November 24, we may well include others from the list of requests that we have received.

There is a decision that I would like the committee to make. In saying that, I do not mean it is the only decision which I hope the committee will make when our hearings have concluded. I have received a letter from a member of the committee asking whether we intended to invite Petro-Canada to appear before the committee. The member indicated in his letter that he was interested, and he thought the committee would be interested, in hearing from that company, its plans, its ability and capacity to deal with all the crown lands which, under the legislation, it will more or less inherit for development or otherwise. I thought that was a decision that the committee should make. Do members of the committee wish to express any views?

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 10 novembre 1981

[Traduction]

Le Comité permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 afin d'étudier la teneur du bill C-48, réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Premièrement, avant que nous commençons à traiter des questions à l'ordre du jour, il me faut donner un aperçu du calendrier de la semaine prochaine des activités du comité. Le mardi 17 novembre à 14 h 30 nous devrions accueillir des représentants de la *Gulf Canada Resources Incorporated*. Le mercredi 18 novembre à 9 h 30, nous devons entendre des représentants du *Council of Yukon Indians* de Whitehorse, de la *Dene Nation* de Yellowknife ainsi que de la *Metis Association of the Northwest Territories*. Si nous ne pouvons entendre tous les témoins le matin, nous continuerons l'après-midi. Nous avons également prévu pour ce même après-midi, à 16 heures, l'audience de témoins de la *Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors*.

Le jeudi matin nous devrions entendre des représentants de la *Independent Petroleum Association of Canada*.

Nous avons prévu entendre des audiences les mardis, mercredi et jeudi de la semaine suivante. Je rappelle au comité que le mercredi matin nous devrions entendre le témoignage de la Fraternité nationale des Indiens du Canada. Je leur avais demandé de comparaître en même temps que les représentants que nous recevions le mercredi précédent mais ils s'y sont opposés en raison du fait qu'ils ne seraient qu'un parmi les quatre groupes qui comparaitraient. Je leur ai ensuite demandé à quel moment ils seraient disposés à comparaître. Ils m'ont répondu qu'ils pourraient nous rencontrer le mercredi suivant, c'est-à-dire le 25 novembre.

Le 26 novembre ce sera au tour de la société *Chevron Standard*. Il me faut mentionner que le mardi 24 novembre nous entendrons également des représentants de la *Energy Services Association of Red Deer, Alberta*. A partir du mardi 24 novembre, il se peut que nous incluons d'autres associations en nous inspirant de la liste des demandes qui nous sont parvenues.

J'aimerais maintenant que les membres du Comité prennent une décision et croyez bien qu'il ne s'agit pas de la seule décision qu'aura prise, je l'espère, le comité lorsque nous aurons terminé nos discussions. J'ai reçu une lettre d'un membre du comité me demandant si nous avions l'intention d'inviter Petro-Canada à comparaître. Le sénateur mentionnait dans sa lettre qu'il était curieux, et qu'il croyait que les membres du comité l'étaient aussi, d'entendre ce que la société avait à dire au sujet de ses projets et de sa capacité de s'occuper des terres de la Couronne dont elle héritera aux termes de la Loi et qu'elle devra exploiter ou dont elle devra s'occuper de quelque autre manière. J'ai cru qu'il s'agissait là d'une décision que le comité devrait prendre. Les membres du comité ont-ils quelque chose à dire?

[Text]

**Senator Cook:** It seems a good idea.

**Senator Laird:** Why not?

**Senator Molson:** I think we should have their point of view, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is that a consensus?

**Senator Cook:** Three out of three.

**The Chairman:** It is no secret which member of the committee wrote to me, although he is not here at the present moment.

**Senator Roblin:** If it is no secret, Mr. Chairman, can you tell us who it is?

**The Chairman:** Yes; it is Senator Balfour. This morning we had expected Dr. Clark to appear before us, because it appeared that there were a number of questions on which the committee might want answers arising out of Mobil Oil's presentation, and also answers to questions asked in connection with Mr. Little's appearance. Dr. Clark, in order to be of assistance, asked me whether I could indicate the nature of those questions. I said no, that I was not able to move into minds of members of the committee and phrase questions they might have. I said, however, that I would make a list of the subjects, which I did and sent it to him.

Dr. Clark has commitments for this morning which, apparently, will occupy him from 10 a.m. to 12 noon. I then said that it appeared he would be unable to appear before us this morning, but that would not excuse him from the opportunity of appearing as and when we could interject him into our proceedings. At his suggestion I agreed to make a list of subjects for Dr. Clark, and if he were not going to be available he would send the list to Dr. Crosby. I am not sure how long Dr. Crosby has had the list; certainly he would not have had it earlier than last Friday. The framework of the subjects is quite broad and perhaps the committee may like me to have copies made.

Dr. Crosby, you are so agreeable and such a competent witness with, apparently, a full understanding of the subject matters relating to our study of Bill C-48, that we are glad to have you with us again this morning. We also have Mr. Toms, who was with us the other day when Dr. Clark was here. Dr. Crosby, have you any introductory remarks before we go full speed ahead?

**Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management, Canada Oil and Gas Lands Administration, Department of Energy, Mines and Resources:** Thank you, Mr. Chairman. Perhaps I might first introduce to the members of the committee two papers that I promised to put together some time ago. I have not had an opportunity to do so until recently. I apologize for both of them not being in the two official languages. However, one of them is and the other will be available in French, I hope, for the next meeting.

**Senator Roblin:** What papers are you talking about?

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Cela semble une bonne idée.

**Le sénateur Laird:** Pourquoi pas?

**Le sénateur Molson:** je crois que nous devrions connaître son point de vue, monsieur le président.

**Le président:** Tout le monde est-il d'accord?

**Le sénateur Cook:** A l'unanimité.

**Le président:** Je n'ai pas à taire le nom de celui qui m'a écrit bien qu'il ne soit pas ici pour le moment.

**Le sénateur Roblin:** Comme ce n'est pas un secret, monsieur le président, pouvez-vous nous dire de qui il s'agit?

**Le président:** Oui; il s'agit du sénateur Balfour. Ce matin nous nous attendions que M. Clark comparaisse parce qu'il semblait que les membres du comité auraient un certain nombre de questions à lui poser pour faire suite à la comparution de la société *Mobil Oil* ainsi qu'à l'exposé de M. Little. M. Clark, afin de nous être utile, m'a demandé si je pouvais lui indiquer qu'elle serait la nature de nos questions. Je lui ai répondu que non, que je n'étais pas en mesure de lire les pensées des membres du comité et de lui faire part des questions que ces derniers pourraient poser. Je lui ai dit, toutefois, que je dresserais une liste des sujets; je me suis acquitté de cette tâche et la lui ait fait parvenir.

M. Clark avait pris semble-t-il des engagements ce matin; il sera donc occupé entre 10 heures et midi. Je lui ai alors mentionné que comme il n'était pas en mesure de nous rencontrer ce matin, nous le convoquerions de nouveau dès que nous pourrions lui consacrer un peu de temps dans le cadre d'une de nos séances ultérieures. Comme il l'a suggéré, j'ai accepté de dresser cette liste de sujets pour M. Clark; s'il advenait qu'il ne puisse comparaître, il la transmettra à M. Crosby. Je ne sais pas depuis combien de temps M. Crosby a cette liste entre les mains; il ne l'a certainement pas reçue avant vendredi dernier. Comme les sujets sont assez vastes, les membres du Comité me demanderont peut-être d'en faire imprimer d'autres exemplaires.

M. Crosby, compte tenu de votre obligeance, de votre compétence et de votre connaissance approfondie semble-t-il, des sujets afférents à notre étude du bill C-48, nous sommes heureux de vous accueillir de nouveau ce matin. Nous avons également avec nous M. Toms qui accompagnait M. Clark la semaine dernière. M. Crosby, avez-vous quelques remarques préliminaires à faire avant que nous nous lancions dans le vif du sujet?

**M. D. G. Crosby, directeur général, Gestion des ressources, Administration des terres gazifères et pétrolières du Canada, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Merci, monsieur le président. Je pourrais peut-être tout d'abord soumettre aux membres du Comité deux documents que j'avais promis de rassembler il y a quelque temps. Je n'en avais pas encore eu l'occasion jusqu'à tout récemment. Je m'excuse que les deux documents ne soient pas dans les deux langues officielles. Un des documents a toutefois été traduit; j'espère pouvoir vous remettre la version française de l'autre document à la prochaine réunion.

**Le sénateur Roblin:** De quels documents parlez-vous?



[Text]

**Dr. Crosby:** One is entitled "Petro-Canada Interests in Frontier Lands". It will be recalled that I had undertaken to set out all of the interests, as we know them, that Petro-Canada now holds in Canada lands. I might just refer briefly to a paper I had given the committee some time previously entitled, "Petro-Canada Preferential Lands". That list, members will remember, involved only those lands that Petro-Canada had picked up in accord with the preferential rights accorded under section 33 of the Canada Oil and Gas Land Regulations, as amended in August, 1977.

This second paper, to which I have just referred, and which is now available to the committee, includes all of the other interests, as well as those preferential selections tabulated in the first paper. Members will recognize the preferential selections as one item in each of the main categories of this second paper. These categories in this particular document are on and areal basis.

**The Chairman:** "Preferential Selection". Does that arise from section 33?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman. What we have done in this document is subdivide Canada lands in an areal sense: east coast offshore, eastern Arctic offshore, Arctic islands, Beaufort-Mackenzie, mainland territories, and west coast offshore.

**Senator Molson:** What does "PEX" mean?

**Dr. Crosby:** That means "Petro-Canada Exploration." We have, with respect to each of these a real subdivisions, indicated the type of interests that Petro-Canada holds in that particular area. If we look at the first page, for example, and we go down to the fifth item, we will see that that indicates a 25 per cent back-in, that is, a 25 per cent back-in interest. What we have done is indicate the gross acreage to which the 25 per cent interest pertains, and then, in the far right-hand column, we have indicated the net acreage, which would be 25 per cent of the 6.4 million gross acreage in the second column. I know that may be a bit confusing. It is also, perhaps, a bit misleading, because, of course, the 25 per cent referred to is an undivided interest in the entire 6.4 million acres.

To give you some idea, however, of what that amounts to in a net sense, we have put the net acreage figures in the far right-hand column.

**Senator Molson:** It is the equivalent.

**Dr. Crosby:** It is the equivalent, yes.

**Senator Barrow:** When we had Mobil here, last week, they said that Petro-Canada had more than a 25 per cent interest. They had an original 25 per cent interest, and then they had a 25 per cent interest in 75 per cent, which brought them up to something like 43½ per cent. Now, how can you show that Petro-Canada exploration has only 1,600,000 acres out of a total of 6.4 million acres?

[Traduction]

**M. Crosby:** L'un a pour titre «Les intérêts de Petro-Canada dans les régions pionnières». On se rappellera que j'avais entrepris de dresser une liste de tous les droits, puisque nous les connaissons, que détient Petro-Canada à l'égard des terres du Canada. Je pourrais tout simplement me reporter brièvement à un document que j'avais remis au Comité il y a quelque temps et qui s'intitulait «Les terres préférentielles de Petro-Canada». Cette liste, les membres s'en souviendront, ne faisait état que des terres qu'avait reprises Petro-Canada conformément aux droits privilégiés que lui conférait l'article 33 du Règlement modifié en août 1977 à l'égard des terres pétrolifères et gazifères.

Ce deuxième document, auquel je viens tout juste de faire allusion, et que peut maintenant consulter le Comité, inclut tous les autres droits ainsi que les droits préférentiels qui faisaient l'objet d'un tableau dans le premier document. Les membres constateront que ces derniers ne constituent qu'un élément dans chacune des catégories principales de ce deuxième document. Les catégories dans ce document particulier sont établies en fonction de zones.

**Le président:** «Les droits privilégiés» découlent-ils de l'article 33?

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président. Nous avons, dans ce document, réparti en fonction de diverses zones les terres du Canada: au large de la côte est, au large de la côte est de l'Arctique, les Îles de l'Arctique, Beaufort-Mackenzie, les Territoires sur le continent, et au large de la côte ouest.

**Le sénateur Molson:** Que signifie «PEX»?

**M. Crosby:** Cela signifie «Exploration par Petro-Canada». Nous avons, à l'égard de chacune de ces zones indiqué le type de droits que Petro-Canada y détient. À la première page, par exemple, et jetons un coup d'œil au cinquième point, nous nous rendons compte que cela représente une part dévolue de 25 p. 100. Nous avons donc indiqué la superficie brute visée par cet intérêt de 25 p. 100 et, à l'extrême droite, la superficie nette. Il s'agirait dans la deuxième colonne de 25 p. 100 de 6,4 millions d'acres. Je sais que cela peut être assez déroutant. C'est peut-être également un peu trompeur parce que, le 25 p. 100 dont il est question correspond à une participation indivise à l'égard des 6,4 millions d'acres.

Toutefois, pour vous donner une idée de ce que cela représente, nous avons indiqué la superficie nette dans la colonne qui se trouve à l'extrême droite.

**Le sénateur Molson:** Il s'agit de l'équivalent.

**M. Crosby:** Oui, c'est l'équivalent.

**Le sénateur Barrow:** Lorsque Mobil se trouvait ici, la semaine dernière, ils ont déclaré que Petro-Canada possédait une participation supérieure à 25 p. 100. À l'origine, leur participation était de 25 p. 100, puis elle est passée à 25 p. 100 de 75 p. 100, ce qui les a amené à quelque chose de l'ordre 43½ p. 100. Comment pouvez-vous maintenant démontrer que l'exploration de Petro-Canada ne représente que 1 600 000 acres sur un total de 6,4 millions d'acres?

[Text]

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the 25 per cent back-in involved here is the back-in that presently exists under the current regulations. It does not include the crown share. The crown share will come into effect upon proclamation, if and when it takes place, of Bill C-48.

**The Chairman:** Do I understand that to mean, Dr. Crosby, that Petro-Canada has two runs at the 25 per cent, first arising out of the 1977 amendment to the regulations, and secondly, arising under the provisions of this bill?

**Dr. Crosby:** Well, Petro-Canada acquired its 25 per cent back-in under the current regulations.

**The Chairman:** When you say "current", you mean the ones that were passed in 1977?

**Dr. Crosby:** Yes, the regulations as amended in August, 1977.

Now, the crown share, as such, is designed to overlay all interests, regardless of who holds them, and regardless of the manner in which they have been obtained.

**The Chairman:** But it does not affect the 25 per cent that Petro-Canada acquired in 1977.

**Dr. Crosby:** It would reduce it by 25 per cent. It would move it over to being 18¾ per cent; because that interest must move over, as do all the others, to make room for the crown share. The crown share may or may not be exercised by Petro-Canada. It depends on whether the minister chooses Petro-Canada as the crown corporation to exercise the crown share.

**The Chairman:** So the subtotal of the Petro-Canada interests, arising out of that, would be the 18 and a fraction per cent arising under the current regulations, and the 25 per cent arising under the bill we have before us. That would be 43 per cent, plus.

**Senator Barrow:** It's 43¾ per cent.

**The Chairman:** 43¾ per cent preferential interest in the crown lands.

**Dr. Crosby:** If the minister chose to indicate Petro-Canada as the exerciser of the crown share then it would be exercising a 43¾ per cent interest in those particular lands.

**The Chairman:** You mean that the minister may or may not allot the 25 per cent that arises under the bill to Petro-Canada.

**Dr. Crosby:** Yes, sir.

**The Chairman:** Or he may allot some part of it. Is that right?

**Dr. Crosby:** I do not believe there is allowance in bill C-48, Mr. Chairman, for allocation of a portion of the crown share. I believe the crown share has to remain intact, regardless of who exercises it; so if it were being exercised by crown corporation A, and the minister thought it should be transferred to crown corporation B afterwards, as provided for in Bill C-48, then the whole crown share would be transferred to the second crown corporation.

**The Chairman:** That is, the whole crown share arising under this bill.

[Traduction]

**M. Crosby:** Monsieur le président, la part dévolue de 25 p. 100 impliqué ici est celle qui existe en vertu de règlements en cours. Elle ne comprend pas la part de la Couronne. Cette dernière n'entrera en application que sur proclamation du bill C-48 si elle a éventuellement lieu.

**Le président:** M. Crosby, dois-je comprendre que Petro-Canada a droit à 25 p. 100 pour deux raisons, la première découlant de l'amendement de 1977 aux règlements et la seconde des dispositions du présent bill?

**M. Crosby:** Petro-Canada a fait l'acquisition de sa part de 25 p. 100 en vertu des règlements actuels.

**Le président:** Lorsque vous dites «actuels» vous voulez dire ceux adoptés en 1977.

**M. Crosby:** Oui, les règlements tels qu'amendés en août 1977.

La part de la Couronne, en tant que telle, est conçu pour couvrir tous les intérêts, sans tenir compte de qui les possède ou de la façon dont ils ont été obtenus.

**Le président:** Mais elle ne touche pas les 25 p. 100 que Petro-Canada a acquis en 1977.

**M. Crosby:** Elle les porterait à 18¾ p. 100 parce que cet intérêt, comme tous les autres, doit faire place à la part de la Couronne. Cette dernière peut être exercée ou non par Petro-Canada. Cela dépend du fait si le ministre choisit Petro-Canada comme société de la Couronne pour exercer la part de cette dernière.

**Le président:** Il en résulte donc que le total partiel des intérêts de Petro-Canada serait de 18 p. 100 et une fraction de pourcentage découlant des règlements actuels et de 25 p. 100 découlant du bill dont nous sommes saisis. Cela représenterait plus de 43 p. 100.

**Le sénateur Barrow:** Il s'agit d'un intérêt de 43¾ p. 100.

**Le président:** 43¾ p. 100 d'intérêt préférentiel dans les terres de la Couronne.

**M. Crosby:** Si le ministre décide de désigner Petro-Canada pour assumer la part de la Couronne, elle assumera alors 43¾ p. 100 d'intérêt dans ces terres en particulier.

**Le président:** Vous voulez dire que le ministre peut ou non assigner les 25 p. 100 qui découlent du bill à Petro-Canada.

**M. Crosby:** Oui, monsieur.

**Le président:** Ou il peut en assigner une partie, est-ce exact?

**M. Crosby:** Monsieur le président, je ne crois pas qu'il y ait de disposition dans le bill C-48 pour l'assignation d'une portion de la part de la Couronne. Je crois que cette dernière doit demeurer intacte, quel que soit l'organisme qui l'assume, de sorte que s'il s'agit la société de la Couronne A et si le ministre est d'avis qu'elle doit être transférée par la suite à la société de la Couronne B, comme le prévoit le bill C-48, la totalité de la part de la Couronne doit alors être transférée à la deuxième société de la Couronne.

**Le président:** C'est-à-dire la totalité de la part de la Couronne découlant du présent bill.



[Text]

**Dr. Crosby:** Yes, sir. The whole crown share arising under Bill C-48 must be exercised by one crown corporation.

**Senator Molson:** But not the part that has already gone to Petro-Canada, necessarily—the back-in.

**Dr. Crosby:** Whatever Petro-Canada has obtained through the current regulations is an interest of Petro-Canada.

**Senator Molson:** Yes; but the crown share that develops may not necessarily be married to this, in order to be kept in one piece.

**Dr. Crosby:** It need not be married to this, Mr. Chairman.

**Senator Molson:** One more question, if I may. The 25 per cent, as reduced to 18 per cent, as it may be, send the other 25 per cent crown interest, are not on the same basis for all the partners in the deal. The back-in, and the future 25 per cent, are apples and oranges. They are not all oranges. Am I right? The obligations and rights, and so on, in the two deals, are not absolutely identical.

**Dr. Crosby:** That is correct, Mr. Chairman, from the point of view that the crown share is a carried interest until converted to a working interest. The 25 per cent we see on this listing in this paper is a working interest, and has been from the day that Petro-Canada backed in on these particular lands.

**The Chairman:** In 1977?

**Dr. Crosby:** I believe it was about 1978, actually, as I recall.

**Senator Barrow:** But, Mr. Chairman, to the outfit that has the 25 per cent taken twice from it, it is still 43¾ per cent of its holdings that have been taken, or that will have been taken, regardless of whether it is Petro-Canada, or Canada, or some other agency of Canada.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, it is correct that the total crown interest, adding the two together, would be 43 3/4 per cent.

**Senator Godfrey:** Does that apply everywhere?

**Dr. Crosby:** The 25 per cent crown share applies everywhere. Perhaps we could just run through this paper.

In the east coast offshore, there is just one area where there is a 25 percent back-in that has occurred under the current regulations. We see that in the fifth item. If we move to the Eastern Arctic offshore, we will see that there are no back-ins of that sort in that area at all. In the Arctic Islands, there has been a limited amount of backing-in, as you will see in the next-to-last item.

Incidentally, you will notice that the last item in each of the area subdivisions of this paper concerns the preferential selection of Canada lands under exploration agreements, to which the Petro-Canada preferential lands paper referred. Therefore, if you added up this item in each of the area subdivisions of

[Traduction]

**M. Crosby:** Oui, monsieur. La totalité de la part de la Couronne découlant du bill C-48 doit être assumée par une société de la Couronne.

**Le sénateur Molson:** Mais pas la part qui a déjà été transmise à Petro-Canada, c'est-à-dire celle qui lui a été dévolue.

**M. Crosby:** Tout ce que Petro-Canada a obtenu par l'intermédiaire des règlements actuels constitue un intérêt de Petro-Canada.

**Le sénateur Molson:** Oui, mais la part de la Couronne qui apparaît peut ne pas y être nécessairement associée afin de demeurer un tout.

**M. Crosby:** Elle n'a pas besoin d'y être associée, monsieur le président.

**Le sénateur Molson:** Si vous permettez, je voudrais poser une autre question. Les 25 p. 100 ramenés à 18 p. 100 selon le cas, et les autres 25 p. 100 de participation de la Couronne ne sont pas sur la même base pour tous les associés. La part dévolue et les futurs 25 p. 100 sont deux choses distinctes. Les deux ne sont pas identiques, n'est-ce pas? Les obligations et les droits etc., dans les deux cas ne sont pas absolument identiques.

**M. Crosby:** C'est exact, monsieur le président, c'est-à-dire que la part de la Couronne constitue des droits différés jusqu'à ce qu'ils soient convertis en droits d'exploitation. Les 25 p. 100 que nous voyons sur cette liste dans ce document constituent une participation directe, et cela depuis le jour où Petro-Canada a reçu une part dévolue pour ces terres.

**Le président:** En 1977?

**M. Crosby:** Si je me souviens bien, je crois que c'était, en fait, vers 1978.

**Le sénateur Barrow:** Mais, monsieur le président, quant à la société dont on aura prélevé 25 p. 100 à deux reprises, c'est toujours 43¾ p. 100 de son portefeuille qu'on lui a pris, ou qu'on lui aura pris, que ce soit Petro-Canada, le Canada ou toute autre agence du Canada.

**M. Crosby:** Monsieur le président, est-il exact que la participation totale de la Couronne, en ajoutant les deux, serait de 43 3/4 p. 100.

**Le sénateur Godfrey:** Cela s'applique-t-il partout?

**M. Crosby:** La part de la Couronne de 25p. 100 s'applique partout. Peut-être pourriez-vous parcourir ce document.

Au large de la côte est, il n'y a qu'une seule région où il y a une disposition de dévolution de 25p. 100 en vertu des règlements en cours. C'est indiqué à la rubrique cinq. Si nous passons au large de la côte est de l'Arctique, vous verrez qu'il n'y a aucune dévolution de ce genre dans cette région. Dans les Îles de l'Arctique, il y a eu une dévolution limitée, comme vous le verrez dans l'avant dernière rubrique.

Soit dit en passant, vous remarquerez que la dernière rubrique de chaque subdivision régionale du présent document traite du choix privilégié des terres du Canada faisant l'objet d'accords d'exploration auquel fait allusion le document pour les terres préférentielles de Petro-Canada. En conséquence, si



[Text]

this second page, you would arrive at the same total as was arrived at in the first paper.

Reverting to the back-ins, you will see that, though there have been more than one, there is limited backing-in in the Arctic Islands. There is some in the Beaufort-McKenzie area, as you will notice on page 3. There is none in the mainland territories and there is none in the west coast offshore.

**The Chairman:** With regard to what you have said on that point, Dr. Crosby, are you using "back-in" as synonymous with a working permit or working agreement?

**Dr. Crosby:** When I use the term "back-in", Mr. Chairman, I am referring to the back-in under the current regulations. Otherwise I would say crown share.

**The Chairman:** That is, the 1977 amended regulations?

**Dr. Crosby:** Exactly.

**The Chairman:** You do not call the 25 per cent carried interest that is provided under section 33, in respect of which the Crown may designate Petro-Canada as the recipient of that interest, a back-in?

**Dr. Crosby:** I do not refer to the crown share under Bill C-48 as a back-in. I refer to the back-in under section 33 of the current regulations as a back-in.

**The Chairman:** Why isn't the crown share under Bill C-48 a back-in?

**Dr. Crosby:** It might be referred to in that way. I do not do so, Mr. Chairman, for the sake of not creating confusion in terminology. Whenever I use the term "back-in", I am referring to the current regulations and those few instances where that sort of preferential right has been exercised. When I speak about Bill C-48, I refer specifically in each case to the crown share as such.

**The Chairman:** Will you accept the resulting figure of the actual plus potential interest of Petro-Canada arising under the current regulations and arising under Bill C-48, as and when it becomes law, as 43¾ per cent per cent?

**Dr. Crosby:** In the instance of the northeast Grand Banks acreage, in which this has taken place, yes, it would be 43¾ per cent. I would not be that much elsewhere.

**Mr. W. Toms, Director, Fiscal Policy, Financial and Fiscal Analysis Branch, Department of Energy, Mines and Resources:** Perhaps I will make this comment about the Petro-Canada original back-in under the 1977 amendments. It is not necessarily 25 per cent, but it depends upon the level of Canadian ownership in that lease. That is why Dr. Crosby's figures indicate that, in a number of instances, the back-in did not occur, because the level of Canadian ownership in those leases was sufficient to avoid the back-in that actually occurred.

[Traduction]

vous additionnez les dernières rubriques de chacune de ces subdivisions régionales, vous aboutirez au même total que dans le premier document que je vous avais remis il y a un certain temps.

Toutefois, pour en revenir aux parts dévolues, vous constaterez que, bien qu'il y en ait eu plusieurs, elles sont limitées dans les Îles de l'Arctique. Comme vous le remarquerez à la page trois, il y en a dans une certaine mesure dans la région de Beaufort-Mackenzie. Il n'y en a pas dans les territoires sur le continent ni au large de la côte ouest.

**Le président:** En ce qui concerne ce que vous avez dit à ce sujet, Monsieur Crosby, utilisez-vous le terme «part dévolue» comme synonyme de permis ou d'accord d'exploitation?

**M. Crosby:** Monsieur le président, lorsque j'utilise ce terme, je fais allusion à la part dévolue en vertu des règlements actuels. Dans le cas contraire, je parlerai de part de la Couronne.

**Le président:** Il s'agit du règlement modifié de 1977?

**M. Crosby:** Précisément.

**Le président:** Le droit différé de 25p. 100 prévu à l'article 33 pour lequel la Couronne peut désigner Petro-Canada comme le bénéficiaire de cet intérêt n'est selon vous pas une part dévolue?

**M. Crosby:** Je ne fais pas allusion à la part de la Couronne aux termes du bill C-48 comme une part dévolue. Je fais allusion à la part dévolue en vertu de l'article 33 du règlement actuel.

**Le président:** Pourquoi la part de la Couronne aux termes du bill C-48 n'est-elle pas une part dévolue?

**M. Crosby:** On pourrait y faire allusion de cette façon. Je ne le fais pas, monsieur le président, pour ne pas créer de confusion dans la terminologie. Chaque fois que j'utilise le terme «part dévolue», je fais allusion aux règlements actuels ainsi qu'aux rares cas où ce genre de droit privilégié a été exercé. Lorsque je parle du bill C-48, je fais chaque fois allusion de façon précise à la part de la Couronne en tant que telle.

**Le président:** Accepteriez-vous le chiffre représentant la participation réelle plus la participation éventuelle de Petro-Canada découlant du présent règlement et du bill C-48, lorsqu'il prendra force de loi, comme étant de 43¾ p. 100?

**M. Crosby:** Dans le cas précis de la zone nord-est du Grand Banc, il sera effectivement de 43¾ p. 100. Il ne sera nullepart ailleurs aussi élevé.

**M. Toms, directeur, politique fiscale, Direction de l'analyse fiscale et financière, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Peut-être que je ferai cette remarque au sujet de la disposition de dévolution originelle visant Petro-Canada en vertu des amendements de 1977. Elle n'est pas nécessairement de 25 p. 100 mais tout dépend du taux de participation canadienne dans cette concession. C'est la raison pour laquelle les chiffres de M. Crosby indiquent que dans un certain nombre de cas il n'y a pas eu de part dévolue, parce que le taux de participation canadienne dans ces concessions était suffisant pour éviter la dévolution qui est survenu en fait.

[Text]

**The Chairman:** That level being what?

**Mr. Toms:** The level, I believe, was 35 per cent.

**Senator Godfrey:** If they backed in, they paid their fair share all the way along? It was a working interest, so they were not getting anything for nothing. They were paying the same proportions of the costs of exploration as the original permit holder, is that correct?

**Dr. Crosby:** From the moment of the back-in, Petro-Canada paid its way in proportion to the percentage of the back-in.

**The Chairman:** Senator Godfrey, an easy way to remember it is that on the working interest you pay.

**Senator Godfrey:** Yes.

**The Chairman:** On the crown interest provided under Bill C-48, you have a carried interest; you do not pay.

**Senator Cook:** That is the point I was going to make. Clause 27, Dr. Crosby, reserves the crown interest.

**Dr. Crosby:** Yes, I believe it is clause 27, sir.

**Senator Cook:** Can you refer us to any clause which indicates the obligations of the Crown after that 25 per cent is reserved?

**Dr. Crosby:** We are now coming to the other paper, which I was about to refer to, where I have all of the most pertinent sections indicated. I do not know if you have received copies of that. I believe that the clerk of the committee has probably distributed those as well.

**Senator Molson:** What is the heading of the second paper?

**Dr. Crosby:** The second paper is based on the handout that I passed out near the beginning of these hearings, minus the diagrammatic pages that went with that handout. I have done what I promised to do some time ago, and should have done earlier, by taking the typewritten part of it and, in the margin out to the left side, indicating specific provisions that refer to the 17 items in the handout. If you were to look at item 4, for example, which we are now talking about in large part:

Crown to have interest position of at least 25 per cent in all Canada lands . . .

and if you were to go down to those specific provisions indicated in the left margin, only a few of the total are involved in the crown share. If you read only those provisions you would pick up the salient points of the crown share. This paper, which is also being made available to you this morning, could save a lot of time in going through Bill C-48. If one only reads those provisions indicated, I think one would gather the full gist of the bill.

**Senator Barrow:** On the left-hand side are listed the clauses of Bill C-48, is that correct?

**Dr. Crosby:** Exactly; these are the clauses of Bill C-48.

[Traduction]

**Le président:** Quel est ce niveau?

**M. Toms:** Je crois qu'il était de 35 p. 100.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsqu'il y avait dévolution, ils ont toujours payé leur juste part? Il s'agissait de droits d'exploitation, de sorte qu'ils n'obtenaient pas quelque chose pour rien. Ils payaient la même proportion des coûts d'exploration que le titulaire primitif du permis n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Petro-Canada a payé sa part proportionnellement au pourcentage de la part qui lui était dévolue.

**Le président:** Sénateur Godfrey, voici une façon facile de s'en souvenir: lorsqu'il s'agit de droits d'exploitation, il faut payer.

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**Le président:** Quant à la part de la Couronne prévue aux termes du bill C-48, il y a des droits différés que vous ne payez pas.

**Le sénateur Cook:** C'est ce que j'allais faire valoir. Monsieur Crosby, l'article 27 réserve la part de la Couronne.

**M. Crosby:** Oui, je crois qu'il s'agit de l'article 27.

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous nous renvoyer à un article indiquant les obligations de la Couronne après la réservation des 25 p. 100?

**M. Crosby:** Nous en arrivons au deuxième document auquel j'allais faire allusion et où tous les articles les plus pertinents sont indiqués. Je ne sais pas si vous en avez reçu des copies. Je pense que le greffier du Comité les a probablement aussi distribués.

**Le sénateur Molson:** Quel est le titre du deuxième document?

**M. Crosby:** Le deuxième document est basé sur la brochure que j'ai distribué presque au début de ces audiences, avec en moins les diagrammes du prospectus. J'ai fait ce que j'avais promis de faire il y a un certain temps et que j'aurais dû faire plus tôt. Dans la partie dactylographiée, dans la marge gauche, j'ai indiqué les dispositions précises faisant allusion aux 17 rubriques de la brochure. Si vous examinez la rubrique 4 par exemple dont nous sommes en train de parler actuellement dans une grande mesure:

Une part d'au moins 25 p. 100 de toutes les terres du Canada est dévolue à la Couronne . . .

Si vous examinez les dispositions précises indiquées dans la marge de gauche, petit nombre seulement est impliqué dans la part de la Couronne. Si vous les lisez, vous y trouverez les points saillants concernant la part de la Couronne. Le deuxième document qui vous a été distribué ce matin permet d'économiser beaucoup de temps pour parcourir le bill C-48. Si vous lisez les dispositions indiquées, vous avez l'essentiel du bill.

**Le sénateur Barrow:** Les articles du bill C-48 sont indiqués à gauche, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Précisément, ce sont les articles du bill C-48.



[Text]

**Senator Molson:** This paper is comprised of the revised Canada Oil and Gas Act principal proposals, am I correct?

**Dr. Crosby:** Yes. It is entitled "Appendix" RESS-7 "Canada Oil and Gas Act Principal Proposals."

**Senator Cook:** It is revised.

**Dr. Crosby:** Yes, pardon me, it is described as "Revised" at the top. That was inserted, I believe, for clarity.

On page 3, you will notice that I have added six more items, which are included to indicate the location of some items that are not covered in the 17 points of the paper. These items did give rise to a certain amount of discussion earlier in the committee hearings. For example, clause 2, subclause (1) is the definition of Canada lands—at least that is one of the definitions in that subclause. Clause 56 is the appeal procedure. Clause 57 is the offences and prosecution provision. Clause 9 gives a synopsis of the rights of exploration agreements. Clause 17 gives a synopsis of the rights of production licences, and subclause 68(1) deals with the rights that accrue to a provisional lease. Thus, just these last three provisions would suffice if one simply wanted to know what was accorded the holder under those three new types of oil and gas rights.

**The Chairman:** Dr. Crosby, if the minister designates Petro-Canada to receive the 25 per cent crown interest under the bill, what if any authority has he after that to deal with or direct any operations by Petro-Canada?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, there are quite a few things he could do. He could, for example, direct Petro-Canada to retransfer that crown share to another crown corporation. That is a provision in Bill C-48.

**The Chairman:** Under what clause is that?

**Senator Cook:** It is clause 31, is it not?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman, that is correct. It is dealt with in clause 31, subclause (1), paragraph (b), where he can direct the designated crown corporation exercising the crown share to transfer that crown share to "any other designated crown corporation." That is one power. There are several others. For example, he could direct that Petro-Canada become the operator of the activities taking place under the particular exploration agreement or agreements involved. That, I believe, would be under clause 35(1). Now, in that case the crown corporation, should it be Petro-Canada or some other crown corporation, would then have to convert the interest to a working interest. That would be a mandatory conversion.

**The Chairman:** Dr. Crosby, if the minister acted under clause 35(1), Petro-Canada would still hold the interest in the crown lands that had been transferred to Petro-Canada under

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Ce document contient les propositions principales révisées de la Loi sur le pétrole et le gaz, est-ce exact?

**M. Crosby:** Oui, il est intitulé «Appendice RESS-7» «Propositions principales de la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada».

**Le sénateur Cook:** Il est révisé.

**M. Crosby:** Excusez-moi, il est intitulé «Révisé à la partie supérieure. Je pense que cela a été inséré à titre de précision.

A la page 3, vous remarquerez que j'ai ajouté six articles, simplement pour indiquer où se trouvent certains dont il n'est pas tenu compte dans les 17 points du document. Ces articles ont soulevé un certain nombre de questions qui ont été discutées dans le cadre de séances antérieures du comité. Par exemple, au paragraphe 2(1), on trouve la définition des terres du Canada—au moins, c'est l'une des définitions que renferme ce paragraphe. L'article 56 décrit la procédure d'appel. L'article 57 établit des dispositions concernant les infractions et poursuites. L'article 9 donne un résumé des droits conférés par les accords d'exploitation. L'article 17 établit les droits conférés par une licence de production et le paragraphe 68 (1) traite des droits conférés par une concession provisoire. Par conséquent, ces trois dernières dispositions suffiraient si vous vouliez seulement savoir quels sont les droits qui sont conférés au titulaire en vertu de ces trois nouveaux genres de droits relatifs au pétrole et au gaz.

**Le président:** M. Crosby, si le ministre désigne Petro-Canada pour recevoir la part de 25 p. 100 de la Couronne en vertu du bill, a-t-il ensuite l'autorité pour traiter avec Petro-Canada ou diriger des exploitations par Petro-Canada?

**M. Crosby:** Monsieur le président, il y a plusieurs initiatives qu'il pourrait prendre. Il pourrait par exemple ordonner à Petro-Canada de transférer de nouveau cette part de la Couronne à une autre société de la Couronne. C'est une disposition du bill C-48.

**Le président:** A quel article?

**Le sénateur Cook:** C'est l'article 31, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président, c'est juste. Il en est question à l'alinéa 31(1)b), où on lit qu'il peut ordonner à la société de la Couronne désignée détenant la part de la Couronne de transférer cette part à «une autre société de la Couronne». C'est l'une des possibilités. Il y en a plusieurs autres. Par exemple il pourrait ordonner que Petro-Canada devienne l'exploitant des activités qui auront lieu en vertu d'un certain accord d'exploration ou d'accords existants. Par exemple, il pourrait ordonner que Petro-Canada devienne l'exploitant des activités ayant lieu au titre de l'accord d'exploration en cause. Je crois que cela relèverait du paragraphe 35(1). Dans ce cas, la société de la Couronne, que ce soit Petro-Canada ou toute autre société de la Couronne, devrait alors convertir les droits à des droits d'exploitation. Ce serait une conversion obligatoire.

**Le président:** Monsieur Crosby, si le ministre agissait en vertu du paragraphe 35(1), Petro-Canada pourrait encore détenir les droits sur les terres de la Couronne qui auraient été



[Text]

the current regulations. Now, does Petro-Canada remain the owner of that crown interest which it received in 1977-78?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, if it were one of the few instances in which there was a Petro-Canada interest of the back-in type under the current regulations, and there are relatively few, yes, Petro-Canada would retain the ownership. It would continue to be the holder, that is, of that interest.

**The Chairman:** Is the capacity as an operator defined?

**Dr. Crosby:** An operator, Mr. Chairman, under Bill C-48 is the party held responsible for the fulfilment of all the conditions and requirements of the bill on behalf of all of the parties who are partners in a particular oil and gas right.

**The Chairman:** That is consistent with a working interest, isn't it?

**Dr. Crosby:** It is consistent with a working interest, and that is why there would be a mandatory conversion to a working interest. It would be difficult to visualize the operator of a group of parties not having, himself, a working interest in the operation.

**Senator Cook:** When has that to take place? Does the 25 per cent interest in the Crown sort of float until you get into production, and then the Crown says that it vests in the Crown or in a designated corporation? When has the Crown to exercise its option, for want of a better word, or its rights—the 25 per cent?

**Dr. Crosby:** The 25 per cent crown share, Mr. Chairman, comes into being upon the date of proclamation of Bill C-48. If the question is: "When would the mandatory conversion to a working interest have to take place?", the wording in the bill is "forthwith", which I take to mean with very little delay. That is in clause 35(4).

**Senator Cook:** Dr. Crosby, I can understand the rights of the 25 per cent, and I am trying now to find out in a simpler way what obligations, if any, are imposed upon the Crown or the crown corporation in respect of this 25 per cent.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the interest represented by the crown share is a carried interest until such time as it is converted to a working interest. So until that time there is no obligation by either the Crown, if it is held by the minister for Her Majesty, or by a crown corporation, if it is exercised by a crown corporation.

**The Chairman:** That is under Bill C-48?

**Dr. Crosby:** That is under Bill C-48, yes.

**Senator Cook:** How long can the Crown hold off before the interest becomes a working interest?

**Dr. Crosby:** The Crown can hold off no longer than the point at which the minister approves a production system for the relevant Canada lands. If a discovery is made, is developed

[Traduction]

transférés à Petro-Canada en vertu du règlement actuel. Petro-Canada reste-t-il propriétaire de ces droits de la Couronne qu'il a reçus en 1977-1978?

**M. Crosby:** Monsieur le président, s'il s'agissait d'une des quelques occasions où Petro-Canada a des droits dévolutifs en vertu du règlement actuel—et il n'y en a que relativement peu—oui, Petro-Canada garderait la propriété. Il continuerait à être le titulaire de ces droits.

**Le président:** Les prérogatives d'un exploitant sont-elles définies?

**M. Crosby:** Un exploitant, monsieur le président, aux termes du bill C-48, c'est le parti tenu responsable pour toutes les modalités et conditions du Bill au nom de toutes les parties qui sont associées dans la possession d'un droit particulier de pétrole et de gaz.

**Le président:** Cela est compatible avec des droits d'exploitation, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** C'est compatible avec des droits d'exploitation et c'est pourquoi il y aurait une conversion obligatoire à des droits d'exploitation. Ce serait difficile d'imaginer l'exploitant d'un groupe de parties concernées qui n'aurait pas lui-même un droit d'exploitation dans les activités.

**Le sénateur Cook:** Quand est-ce que cela aura lieu? Les droits de 25 p. 100 de la Couronne restent imprécis jusqu'à ce que vous ayez commencé la production et alors la Couronne déclare qu'elle les attribue à la Couronne ou à une société désignée? Quand la Couronne doit-elle exercer—disons, à défaut d'un meilleur terme, son option ou ses droits—la part de 25 p. 100?

**M. Crosby:** La part de 25 p. 100 de la Couronne, monsieur le président, entre en vigueur à la date de la proclamation du bill C-48. Si la question est: «Quand la conversion obligatoire à des droits d'exploitation aura-t-elle lieu?», le texte du projet de loi mentionne, au paragraphe 35(4), «sans délai».

**Le sénateur Cook:** Je peux comprendre les droits de 25 p. 100 et j'essaie maintenant de découvrir d'une façon plus simple quelles obligations, s'il y en a, sont imposées à la Couronne ou à la société de la Couronne à l'égard de ces 25 p. 100.

**M. Crosby:** Monsieur le président, les droits représentés par la part de la Couronne sont des droits différés jusqu'au moment où ils sont convertis en droits d'exploitation. Jusqu'à ce moment-là, il n'y a pas d'obligation ni pour la Couronne si les droits sont détenus par le ministre de Sa Majesté, ni pour une société de la Couronne, s'ils sont exercés par une telle société.

**Le président:** En vertu du bill C-48?

**M. Crosby:** Oui, en vertu du bill C-48.

**Le sénateur Cook:** Pendant combien de temps la Couronne peut-elle attendre avant que les droits deviennent des droits d'exploitation?

**M. Crosby:** La Couronne ne peut attendre que jusqu'au moment où le Ministre approuve un système de production pour les terres du Canada concernées. Si une découverte a lieu,

[Text]

and is a commercial discovery and the parties involved put forth for approval a system for producing that field, then the crown share must be converted to a working interest prior to the approval of that production system. That is well prior to the expenditures of the great amounts of money that would be necessary to put that production system into being.

**Senator Cook:** What clause is that contained in?

**Dr. Crosby:** Under clause 36(1) we see that a designated crown corporation "may" convert the crown share at any time it wishes, but must do so at some time before the minister gives the designated crown corporation notice of his intention to authorize a system for producing oil or gas from the relevant Canada lands.

The lines I am referring to are lines 35 to 45 on page 21 of the bill.

**Senator Cook:** That presupposes that the minister has to designate the crown corporation.

**Dr. Crosby:** If the minister has not designated a crown corporation before that time, then he must put that crown share up for public auction.

**Mr. T. Gillespie (Adviser to the Committee):** Where is that provision contained?

**Dr. Crosby:** The provision we are now referring to is on page 19. We are looking at clause 32(1). Further, under 37(2) it says that if the designated crown corporation does not convert the Crown share to a working interest by the time the minister has approved a production system, then the interest is revoked. It flows back to the minister for disposal by way of public tender. When he disposes of it, the public tender process is limited to those companies that would have a Canadian ownership rate of 75 per cent or greater.

**Senator Cook:** The circle would be complete if you would tell us the clause which imposes upon the minister the obligation that he must designate a crown corporation.

**Dr. Crosby:** If the minister did not transfer the crown share to a crown corporation, he must make it available by way of public tender, and that is contained in clause 32(1) on page 19. So if he has not transferred the crown share to a designated crown corporation for exercise prior to the point in time at which he approves a production system for the relevant lands, then he must put the crown share up for public tender. That is contained on page 19, lines 16 to 24.

**The Chairman:** When you refer to a production system, Dr. Crosby, that is a system proposed or put forward by order or otherwise by the minister in relation to specific lands. Is that right?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the course of events that would be followed would involve exploration, the discovery of a significant accumulation of oil and gas, its proving to be a commercial discovery, the issuance of a production licence, and then the submission by the operator, on behalf of himself

[Traduction]

si elle est exploitée et devient une découverte commerciale et les parties intéressées demandent l'approbation d'un système pour la production de ce gisement, la part de la Couronne doit alors être convertie à un droit d'exploitation avant l'approbation de ce système de production. Cela se passe bien avant les dépenses de grandes sommes d'argent qui seraient nécessaires pour mettre ce système de production en œuvre.

**Le sénateur Cook:** Quel est le numéro de l'article qui s'y rapporte?

**M. Crosby:** Aux termes du paragraphe 36(1), nous voyons qu'une société de la Couronne désignée «peut» convertir la part de la Couronne n'importe quand avant que le Ministre ait donné à la société de la Couronne désignée un avis de son intention d'autoriser un système de production de pétrole ou de gaz sur les terres du Canada concernées.

Je vous pris de vous reporter aux lignes 40 à 45 de la page 21 du bill.

**Le sénateur Cook:** Cela présuppose que le Ministre doit désigner la société de la Couronne.

**M. Crosby:** Si le Ministre n'a pas préalablement désigné une société de la Couronne, il doit alors soumettre cette part à l'adjudication.

**M. T. Gillespie (conseiller du comité):** Où se trouve cette disposition dans le bill?

**M. Crosby:** La disposition à laquelle nous nous reportons maintenant figure à la page 19. Nous examinons le paragraphe 32(1). Il est dit plus loin au paragraphe 37(2) que si la société de la Couronne désignée n'a procédé à aucune conversion de cette part de la Couronne au moment où le ministre a approuvé un système de production, les droits sont annulés. Ils sont renvoyés au Ministre pour qu'il en dispose au moyen d'une adjudication. Lorsqu'il en dispose, le processus d'adjudication est limité aux sociétés qui auraient un taux de participation canadienne d'au moins 75 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Il vous reste à nous dire quel est l'article qui impose au Ministre l'obligation de désigner une société de la Couronne.

**M. Crosby:** Si le Ministre n'a pas transféré toutes les parts de la Couronne à une société de la Couronne il doit les rendre disponibles au moyen d'une adjudication et cela est mentionné au paragraphe 32(1) à la page 19. S'il n'a pas transféré la part de la Couronne à une société de la Couronne désignée pour exercice avant d'approuver un système de production pour les terres concernées, il doit alors soumettre les parts de la Couronne à une adjudication. Cela figure à la page 19, aux lignes 16 à 14.

**Le président:** Lorsque vous mentionnez un système de production, monsieur Crosby, c'est un système proposé par arrêté ou autrement par le Ministre par rapport aux terres mentionnées. Est-ce juste?

**M. Crosby:** Monsieur le président, la suite des événements, comprendrait l'exploration, la découverte d'une accumulation importante de pétrole ou de gaz, la preuve qu'il s'agit d'une découverte commerciale, la délivrance d'une licence de production et ensuite la présentation par l'exploitation de sa part



[Text]

and his partners, if there are partners, of a system for producing the oil and gas involved.

**The Chairman:** Then that must mean that at the stage, under Bill C-48, where the minister designates Petro-Canada as a crown company to receive the 25 per cent crown share, the rights that Petro-Canada would receive would be a working interest or right.

**Dr. Crosby:** If Petro-Canada, or some other crown corporation, had the crown share for exercise at that time, and did not convert it to a working share, or did not indicate that it was going to do so, it would then lose the crown share; it would come back to the minister for disposal.

**The Chairman:** If it comes back to the minister, under Bill C-48, the minister must call for public tenders.

**Dr. Crosby:** Yes, sir.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, do I understand that there are two levels of Canadian ownership in this bill?

**The Chairman:** That's right.

**Senator Roblin:** One 50 per cent for the original grant of an exploration permit, and 75 per cent if the Crown wishes to sell off any of its 25 per cent. Why the two, if there are two?

**Dr. Crosby:** There are two levels, in a sense, in that the level of Canadian ownership required for the issuance of a production licence—not an exploration agreement but a production licence—is 50 per cent. That is the minimum. Incidentally, the production licence would be granted even if the COR of the applicant were less—except, of course, the Crown would take up the difference and thus make it 50 per cent. The 75 per cent is in line with the Canadianization goals of the government and, as you know, there are a number of policy approaches of the government in respect of Canadianization. It will be recalled that 75 per cent is the figure used in respect of the incentive grants. The highest grants are issued to those who have CORs of 75 per cent or greater. An attempt has been made to take all of the pieces of proposed legislation and try to interweave them so that there is a system of order. We are trying, under the incentive grants system, for example, to forward the cause of Canadianization by means of increasing the grants at certain percentage levels of COR, 75 per cent being the upper one. In Bill C-48 we are saying, yes, the crown share can be put up for public tender under a number of circumstances. In fact, there are a few more circumstances than we have mentioned for that. However, in such a case, only those parties with CORs of 75 per cent or greater would be eligible for bidding on the crown share. It is all part of the overall National Energy Program package. In some respects this proposed act cannot be looked at in isolation from the NEP package.

[Traduction]

et de celle de ses associés, le cas échéant, d'un système pour la production du pétrole et du gaz en question.

**Le président:** Cela doit alors signifier qu'à cette étape, en vertu du bill C-48, où le Ministre désigne Petro-Canada comme une compagnie de la Couronne devant recevoir la part de 25 p. 100 de la Couronne, les droits que Petro-Canada recevrait seraient des droits d'exploitation.

**M. Crosby:** Si Petro-Canada ou une autre société de la Couronne avait la part de la Couronne pour l'exercice à ce moment-là et ne l'avait pas convertie en part d'exploitation ou n'avait pas fait savoir qu'elle avait l'intention de le faire, elle perdrait alors la part de la Couronne; cette part reviendrait au Ministre pour qu'il en dispose.

**Le président:** Si cette part est renvoyée au Ministre, en vertu du bill C-48, le Ministre doit procéder à une adjudication.

**M. Crosby:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, dois-je comprendre qu'il y a deux niveaux de participation canadienne dans ce bill?

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** 50 p. 100 pour la subvention initiale d'un permis d'exploration et 75 p. 100 si la Couronne désire vendre l'une quelconque de ces parts de 25 p. 100. Pourquoi deux niveaux différents?

**M. Crosby:** Il y a deux niveaux, dans un sens, en ce que le niveau de la participation canadienne nécessaire pour la délivrance d'une licence de production—non pas un accord d'exploration mais une licence de production—est de 50 p. 100. C'est le minimum. Incidemment, la licence de production peut être accordée même si le taux de participation canadienne du requérant est moindre—bien entendu, la Couronne prendrait la différence et en ferait donc 50 p. 100. Le taux de participation de 75 p. 100 est en conformité avec les buts de canadienisation du gouvernement et, comme vous le savez, le gouvernement a établi certain nombre de programmes concernant la canadienisation. On se rappellera que 75 p. 100 est le chiffre utilisé à l'égard des subventions d'encouragement. Les subventions les plus élevées sont accordées à ceux qui ont des taux de participation canadienne d'au moins 75 p. 100. On a essayé de rassembler toutes ces mesures de loi envisagées et de les entrelacer afin d'établir un certain système ordonné. Nous essayons, grâce au système de subventions d'encouragement par exemple, de promouvoir la cause de la canadienisation au moyen d'augmentation des subventions à un certain niveau de pourcentage du taux de participation canadienne, 75 p. 100 étant le plus élevé. Nous déclarons dans le bill C-48, oui, que la part de la Couronne peut être adjudgée dans un certain nombre de circonstances. En fait, il y a quelques autres circonstances qui pourraient aussi intervenir. Toutefois, dans ce cas-là, seulement ceux qui ont un taux de participation canadienne de 75 p. 100 ou plus seraient admissibles pour des soumissions à la part de la Couronne. Cela fait partie du programme énergétique national. A certains égards, cette proposition de loi ne peut être examinée séparément de l'ensemble du Programme énergétique national.



[Text]

**Senator Roblin:** I have heard the explanation, but the logic escapes me, for having the two levels. If what you say is correct and 75 per cent is the level you should be shooting for, why not make it 75 per cent? On the other hand, if you are willing to dispose of crown lands, in the original instance, at 50 per cent when they are recycled, then why not 50 per cent? I do not see why you have decided to have two. It seems a little on the arbitrary side.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, as I have said, the attempt is to make this part of the National Energy Program relate in a real way to other parts. Other parts are, of course, included in the draft proposed Energy Security Bill.

**Senator Roblin:** My point is that as I take it, the larger proportion of the grants will be made under the 50 per cent rule; and here the tag ends that have come along, that you recycle, are under the 75 per cent rule. If the 75 per cent is good, why not make it good for everything; and if you don't feel like doing that, I cannot see why you recycle the tag ends at 75 per cent when you are willing to let the main body go for 50 per cent.

**Senator Cook:** It's policy decision.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I can appreciate the question, but I cannot give a fuller answer than the one I have given. It was considered, as a matter of policy, that these things should be joined together to the best extent possible, and that is what we have attempted to do. There are certain clauses of the bill that quite obviously are in the category of promoting the goal of Canadianization; and there are other parts that quite obviously are in the category of promoting exploration *per se*.

**Senator Cook:** The short answer is that there is no logic in public policy.

**Senator Godfrey:** Could it not be, from a pragmatic point of view, that there simply are not enough companies with 75 per cent to take on the obligations which are now at 50 per cent, but there are enough to take up the tag ends. Would that be a practical viewpoint?

**Dr. Crosby:** There are very few companies in Canada—Canadian or otherwise—that have CORs of 75 per cent or greater.

**Senator Godfrey:** So it would not be practical for the main thing, but there might be enough there to take up the tag ends. I am trying to put a little logic into it.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, there were those who said, when we introduced Bill C-20,—I believe on December 20, 1977—that the COR figure in that bill was too high. I believe in that bill it was 25 per cent, and in this bill it is 50 per cent.

**Senator Roblin:** I do not want to be put in a position of saying whether 50 per cent is too high or too low. That is not

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** J'ai écouté l'explication mais je ne vois pas de raison pour avoir ces deux niveaux. Si ce que vous dites est juste et 75 p. 100 est le niveau que vous devriez viser, pourquoi pas alors le mettre à 75 p. 100? D'autre part, si vous avez l'intention de disposer des terres de la Couronne de façon initiale, à 50 p. 100 lorsqu'elles serviront une deuxième fois, alors pourquoi pas 50 p. 100? Je ne vois pas pourquoi vous avez décidé d'avoir deux niveaux. Cela me semble un peu trop arbitraire.

**M. Crosby:** Monsieur le président, comme je l'ai déclaré, notre intention est de relier cette partie du programme énergétique national de façon réelle aux autres parties et les autres parties sont, évidemment, comprises dans le bill sur la conservation de l'énergie.

**Le sénateur Roblin:** À mon avis, la plus grande proportion des subventions sera faite au-dessous de la règle de 50 p. 100, et vous avez ensuite ce qui est utilisé pour une deuxième fois sous le règlement de 75 p. 100. Si le 75 p. 100 est bon, pourquoi ne pas le rendre bon pour tout; et si vous n'en avez pas l'intention, je ne vois pas pourquoi vous recyclez les restes à 75 p. 100 lorsque vous êtes disposés à laisser l'essentiel pour 50 p. 100.

**Le sénateur Cook:** C'est une décision de politique.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je comprends bien la question mais je ne peux donner une réponse plus complète que celle que j'ai donnée. On a considéré, comme question de politique, que ces choses devraient être reliées ensemble autant que possible et c'est ce que nous avons essayé de faire. Il y a certains articles du bill qui sont évidemment destinés à promouvoir l'objectif de la canadienisation; et il y en a d'autres qui visent de façon assez évidente à la promotion de l'exploration en soi.

**Le sénateur Cook:** La réponse c'est qu'il n'y a pas de logique dans la politique publique.

**Le sénateur Godfrey:** Ne se pourrait-il pas, d'un point de vue pratique, qu'il n'y ait simplement pas suffisamment de sociétés avec 75 p. 100 de participation canadienne pour accepter les obligations qui sont maintenant à 50 p. 100, mais il y en a suffisamment pour s'occuper des restes. Est-ce que ce serait un point de vue pratique?

**M. Crosby:** Il y a très peu de sociétés au Canada—canadiennes ou autres—qui ont des taux de participation canadienne de 75 p. 100 ou plus.

**Le sénateur Godfrey:** Donc ce ne serait pas pratique pour l'exploitation principale mais il peut y en avoir assez pour prendre les restes. J'essaie de mettre un peu de logique ds tout cela.

**M. Crosby:** Monsieur le président, certains ont prétendu, lorsqu'a été déposé le projet de loi C-20—c'était je crois, le 20 décembre 1977—que le pourcentage du taux de participation canadienne dans ce projet de loi, était trop élevé. Je crois qu'il s'agissait de 25 pour cent, tandis que dans le présent projet de loi il s'agit de 50 pour cent.

**Le sénateur Roblin:** Je ne veux pas dire si le pourcentage de 50 pour cent est trop élevé ou trop bas. Ce n'est pas ce dont je

[Text]

what I am talking about. It is my opinion that in connection with the 50 per cent level, of which 25 per cent is automatic, the back-in is at a pretty low level for Canadianization. What I am really asking you is to justify the difference between the two. I think we have exhausted the question, and I do not want to exhaust the committee; so I will drop the question.

**The Chairman:** Dr. Crosby, it looks as though you have the opportunity to continue.

**Dr. Crosby:** I might finish this discussion by saying that we have covered only two possible ways in which the crown share, or any other share held by the minister could get into the public tender process. There are three other ways, but we will no doubt come to those as we go along. In each case it would be only those with CORs of 75 per cent or greater who would be eligible to bid on those crown interests as they are so made available.

**The Chairman:** Whether the holding or the interest is 50 per cent or 75 per cent Canadian, in either case there is recognition of Canadianization being done; is that not right?

**Dr. Crosby:** Yes, that is quite correct.

**The Chairman:** But the 75 per cent is to enable those who have achieved Canadianization to enhance their holdings.

**Dr. Crosby:** Yes, that is quite correct. One could certainly put it that way. It is an incentive to Canadianization.

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, what happens if there are no bidders?

**Dr. Crosby:** We have never envisaged that situation arising, to tell you the truth. We are speaking here of productive acreage, and someone surely would be interested in obtaining that acreage one way or another.

**Senator Lafond:** As you said a moment ago, there are very few firms at present which have the 75 per cent interest. They may be tied up somewhere else and cannot afford to bid on a particular piece of the action at a given time.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, we are speaking here of producing property, in effect. Parties will probably be only too anxious to bid on that sort of property. I should imagine this would be about the easiest thing one could visualize to raise money on, since we are speaking about a share in a property that has been demonstrated to be a producible property and for which a production system has been approved or is already underway.

**Senator Cook:** Of course, a production system might cost a great deal of money, might it not? So the person who buys the 25 per cent has to take 25 per cent of the cost of production.

**Dr. Crosby:** Yes, this is quite true; but if the property is at all viable as a producing property, one would visualize little difficulty in raising that kind of capital.

[Traduction]

veux parler. Je suis d'avis qu'à un niveau de 50 pour cent, dont 25 pour cent sont automatiques, les droits supplémentaires seraient très bas en ce qui concerne le niveau de canadiennisation. En réalité, je vous demande de justifier la différence entre les deux. Je crois que nous avons épuisé le sujet et je ne veux pas épuiser le comité; donc, je laisse tomber la question.

**Le président:** Monsieur Crosby, il semble cependant que nous ayons le temps de poursuivre cette discussion.

**M. Crosby:** Je pourrais conclure en disant que nous avons examiné seulement deux moyens possibles par lesquels la part de la Couronne, ou toute autre part détenue par le ministre, pourraient être aliénées par adjudication. Il y a aussi trois autres moyens, mais nous y reviendrons sans doute. Dans chaque cas, seuls ceux qui ont un taux de participation canadienne d'au moins 75 pour cent seraient admissibles à l'adjudication à la part de la Couronne à mesure que celle-ci est aliénée.

**Le président:** Que la participation canadienne soit de 50 ou de 75 pour cent, ne reconnaît-on pas dans chaque cas qu'il y a canadiennisation?

**M. Crosby:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Mais le taux de 75 pour cent a pour but de permettre à ceux qui ont atteint le niveau de canadiennisation d'augmenter leur part.

**M. Crosby:** Oui, c'est exact. On pourrait assurément l'exprimer ainsi. Il s'agit d'une mesure d'encouragement en vue de la canadiennisation.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, qu'advierait-il s'il n'y avait pas de soumissionnaires?

**M. Crosby:** En vérité, nous n'avons jamais envisagé cette situation. Nous parlons ici de terres très productives, et il y a certainement quelqu'un qui sera intéressé à les obtenir d'une façon ou d'une autre.

**Le sénateur Lafond:** Comme vous l'avez dit il y a un moment, il y a très peu d'entreprises actuellement qui détiennent des droits allant jusqu'à 75 pour cent. Il est possible que leurs capitaux soient engagés ailleurs et qu'elles ne puissent présenter une soumission à un moment donné.

**M. Crosby:** Monsieur le président, nous parlons ici de terres productives. Les parties ne peuvent probablement qu'être trop désireux de présenter une soumission pour ces terres. Je suppose que ce serait la solution la plus facile que l'on puisse envisager pour obtenir des fonds, étant donné que nous parlons de terres qui ont été jugées productives et pour lesquelles un système de production a été approuvé ou dont la production est déjà commencée.

**Le sénateur Cook:** Évidemment, un système de production peut être très onéreux, n'est-ce pas? Celui qui achète une part de 25 p. 100 doit donc assumer aussi 25 p. 100 des frais de production.

**M. Crosby:** Oui, c'est juste; mais si la propriété est rentable, on peut envisager très peu de difficultés à obtenir ces capitaux.



[Text]

**The Chairman:** Well, can we now back in, or otherwise, into the system you have laid out for yourself this morning?

**Dr. Crosby:** I believe we have covered the two papers I was going to introduce, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Do you have copies of the second paper?

**Dr. Crosby:** I believe the clerk of the committee has several.

I see that this is yet another paper that he is distributing at the moment. Perhaps I should now introduce my colleague, and let him take over, since what we had in mind was introducing these papers and answering questions they were bound to give rise to.

**Senator Roblin:** Perhaps I could ask a question about your "Petro-Canada Interests in Frontier Lands" paper. I gather that this represents Petro-Canada's position today under the 1977 regulations, and that the 25 per cent under C-48 is something else. My point, however, is that I would like to get some impression as to what percentage of the total acreage that is being looked at these days is involved here. A gross acreage with PEX interest is referred to here. What is the gross acreage without the PEX interest?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the gross acreage now covered by rights in the frontier regions is about 310 million acres, including all interests.

**Senator Roblin:** So roughly speaking they have an interest in half of it. There are 310 million acres, and the total here is 173 million, approximately, so they have an interest in half of it. Is that a fair statement?

**Dr. Crosby:** Yes. I believe the actual figure is about 55 per cent, and they have a net position of about 90 million acres.

**Senator Roblin:** Yes. That is shown here.

**Dr. Crosby:** That is about 29 per cent, say 30 per cent.

**Senator Roblin:** So we are in a position now where Petro-Canada has a 29 per cent net interest in the entire gross acreage we are talking about, and when C-48 comes in, another 25 per cent will then go to the Crown, so that the Crown will wind up, one way or another, with having more than 50 per cent, if they want to.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, there will be a crown share, in addition to the figures that we have seen here.

**Senator Roblin:** So that if it all went to Petro-Canada they would have 29 per cent plus 25 per cent. They would have about 54 per cent of the acreage.

**Dr. Crosby:** Any interest held by Petro-Canada has to move over 25 per cent to make room for the Crown share.

**Senator Roblin:** So I have somewhat overstated it, then.

**Dr. Crosby:** The 90 million net acres will be reduced 25 per cent to make way for the crown share.

**Senator Roblin:** So that will come back to the 43¾ per cent mentioned by Senator Barrow.

[Traduction]

**Le président:** Pourrions-nous maintenant revenir au système que vous avez proposé ce matin?

**M. Crosby:** Je crois que nous avons étudié les deux documents que je devais déposer, monsieur le président.

**Le président:** Avez-vous d'autres exemplaires du deuxième document?

**M. Crosby:** Je crois que le greffier du comité en a plusieurs.

Je vois qu'il distribue actuellement un autre document. Peut-être pourrais-je maintenant présenter mon collègue et lui donner la parole, étant donné que nous étions ici pour déposer les deux documents et répondre aux questions que ceux-ci sont susceptibles de soulever.

**Le sénateur Roblin:** Pourrais-je poser une question concernant votre document sur «les droits de Petro-Canada dans les régions pionnières». Je suppose que ces droits représentent la situation actuelle de Petro-Canada aux termes des règlements de 1977 et que le taux de 25 p. 100 prévu dans le projet de loi C-48 est autre chose. Cependant, je voulais savoir de quel pourcentage de la superficie totale il est question. On fait allusion ici à la superficie totale assujettie aux droits d'exploration par Petro-Canada (PEX). Quelle serait la superficie totale non assujettie aux droits d'exploration par Petro-Canada?

**M. Crosby:** Monsieur le président, actuellement, la superficie totale assujettie aux droits dans les régions pionnières serait d'environ 310 millions d'acres, comprenant tous les droits.

**Le sénateur Roblin:** Petro-Canada a des droits sur environ la moitié de cette superficie. S'il y a 310 millions d'acres, et qu'il s'agit ici d'environ 173 millions, Petro-Canada détient donc des droits sur la moitié de cette superficie. Est-ce juste?

**M. Crosby:** Oui. Je suis d'avis qu'il serait probablement plus juste de dire 55 p. 100, étant donné qu'il s'agit d'une superficie d'environ 90 millions d'acres.

**Le sénateur Roblin:** Oui. Les chiffres figurent ici.

**M. Crosby:** Cela représenterait 29 ou 30 p. 100.

**Le sénateur Roblin:** Donc actuellement Petro-Canada possède 29 p. 100 des droits sur la superficie totale dont il est question, et lorsque le projet de loi C-48 sera adopté, un autre 25 p. 100 ira à la Couronne, donc celle-ci détiendra, d'une façon ou d'une autre, plus de 50 p. 100 des droits, si elle le veut.

**M. Crosby:** Monsieur le Président, il y aura une part de la Couronne, outre les chiffres que nous voyons ici.

**Le sénateur Roblin:** Si toutes les parts allaient à Petro-Canada, il s'agirait de 29 p. 100, plus 25 p. 100. Petro-Canada aurait environ 54 p. 100 de la superficie.

**M. Crosby:** Tout droit détenu par Petro-Canada doit excéder 25 p. 100 afin de faire de la place à la part de la Couronne.

**Le sénateur Roblin:** J'ai donc, un peu exagéré.

**M. Crosby:** Il s'agit alors d'une superficie nette de 90 millions moins 25 p. 100 représentant la part de la Couronne.

**Le sénateur Roblin:** Cela revient donc à 43¾ p. 100, comme l'a mentionné le sénateur Barrow.



[Text]

**Dr. Crosby:** The figure of 43¾ per cent is applicable only to those specific Canada lands where Petro-Canada at this moment has a 25 per cent back-in, and there are not many of those.

**Senator Roblin:** Would you like to get me the exact figures, then? If we have 25 per cent in Petro-Canada now, what will the total position be after they have had their back-in under C-48, taking into account the conditions you have just mentioned?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the net figure for Petro-Canada, as of the day this act is proclaimed, would be the 90 million net acres of interests minus 25 per cent of the 90 million net acres—as in the case of the net holdings of any other interest holder. The interest exercised by Petro-Canada could increase beyond that, in accordance with the extent to which the minister may transfer to Petro-Canada the crown share.

**Senator Roblin:** If they lose a quarter of their 29 per cent, that is roughly 7 ½ per cent. So you take your 29, subtract 7 ½, and add 25, and you get the new crown position. Do you agree with that “back of the envelope” accounting?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, it could be done that way. That would not take into account any possible disposition of the crown share to the private sector that might take place at some time in the future.

**Senator Roblin:** Quite so. I appreciate that. In the first instance, however, this is what they will have.

**Dr. Crosby:** In the first instance the crown will have a 25 per cent share, or I might say, Her Majesty will, in everything. Petro-Canada will have 90 million net acres of interests minus 25 per cent of the 90 million net acres.

**Senator Roblin:** I make that a grand total of 46½ per cent, so that the position we are facing under this Bill C-48 is that the Crown, in one form or another, will wind up with that order of magnitude of interest in the crown lands.

Thank you. That clarifies that point for me.

**The Chairman:** Except that, Senator Roblin, I suppose the conclusion from what you have said is that the gap between 46 plus and 50 plus, is not a very substantial gap in order to bring about Canadianization. I mean, the acquisition of additional interests would not be very substantial. Everything is relative, of course.

**Senator Roblin:** I do not really get the point, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I was just looking at Petro-Canada sitting with its percentage, plus the inheritance from the Crown, and the difference between the figure of 46 plus, which you arrived at, and the qualification for Canadianization, would require that it be at least 50 per cent.

**Senator Roblin:** I see your point. It makes one think that maybe the 50 per cent level is too low for Canadianization under these terms, because you have a large portion of your problem covered from the word go; but I think we should not overlook the fact that Petro-Canada has paid in the normal

[Traduction]

**M. Crosby:** Les 43 et ¾ p. 100 ne s'appliquent qu'aux terres du Canada pour lesquelles Petro-Canada détient en ce moment une part dévolue de 25 p. 100 et il n'y a pas beaucoup de cas comme celui-là.

**Le sénateur Roblin:** Pouvez-vous me donner les chiffres exacts? Si Petro-Canada détient actuellement 25 p. 100, quels seront alors les droits qu'il détiendra après avoir obtenu les droits supplémentaires prévus dans le projet de loi C-48, compte tenu des conditions que vous venez de mentionner?

**M. Crosby:** Monsieur le président, le chiffre net pour Petro-Canada, à compter de la proclamation de cette loi, serait de 90 millions d'acres nets de droits, moins 25 p. 100 de ces 90 millions d'acres nets, comme dans le cas de la participation nette de tout autre titulaire de droits. Les droits détenus par Petro-Canada pourraient augmenter au-delà de ces chiffres, dans la mesure où le ministre peut céder à Petro-Canada la part de la Couronne, et toute autre superficie particulière...

**Le sénateur Roblin:** Si Petro-Canada perd un quart de ses 29 p. 100, cela représente à peu près 7 ½ p. 100. Donc si l'on soustrait 7 ½ de 29, et que l'on y ajoute 25, on obtient la nouvelle part de la Couronne. Etes-vous d'accord avec cette façon de calculer?

**M. Crosby:** Monsieur le président, on peut le calculer ainsi. Mais cela ne tiendra pas compte de toute adjudication possible de la part de la Couronne au secteur privé qui pourrait avoir lieu plus tard.

**Le sénateur Roblin:** Vous avez raison. Cependant, c'est bien ce dont il s'agira en premier lieu.

**M. Crosby:** La Couronne aura en premier lieu une part de 25 p. 100 ou, pourrais-je dire, la part de Sa Majesté dans tout. Petro-Canada aura 90 millions d'acres nets de droits moins 25 p. 100 de ces 90 millions d'acres nets.

**Le sénateur Roblin:** Il s'agit donc de 46½ p. 100, et nous envisageons, aux termes du projet de loi C-48, que la part de la Couronne, d'une façon ou d'une autre, sera de cet ordre dans les terres de la Couronne.

Merci. La situation est maintenant claire.

**Le président:** Sauf que, sénateur Roblin, vous en avez conclu, je suppose, que l'écart entre 46 et plus, et 50 et plus, n'est pas très important en ce qui concerne la canadiennisation. Je veux dire que l'acquisition de droits supplémentaires ne serait pas très importante. Évidemment, tout est relatif.

**Le sénateur Roblin:** Je ne saisis pas très bien, monsieur le président.

**Le président:** J'examinais le pourcentage de Petro-Canada, plus ce qu'il recevra de la Couronne, et la différence entre le chiffre de 46 et plus auquel vous êtes arrivé et le niveau nécessaire à la canadiennisation qui exige au moins 50 p. 100.

**Le sénateur Roblin:** Je comprends votre point de vue. Cela porte à croire que le niveau de 50 p. 100 est peut-être trop bas pour la canadiennisation dans ces conditions, mais je suis d'avis que nous ne devrions pas oublier que la compagnie Petro-Canada s'est conformée aux normes en vigueur pour

[Text]

conventional way for whatever they have got now. That is a sidelight that I would not like to overlook.

**The Chairman:** Well, while they have paid for whatever they have now, they lose 25 per cent of it when C-48 comes in.

**Senator Roblin:** Quite so. They lose it to the Crown, however, so it is robbing Peter to pay Paul.

**The Chairman:** Well, which one is Peter?

**Senator Roblin:** I do not like either of them sometimes.

**The Chairman:** Well, Dr. Crosby, you were going to put Mr. Toms to work?

**Dr. Crosby:** Yes. If that is agreeable with the committee and to yourself, sir. I thought Mr. Toms could give us a brief presentation. A paper has been circulated that will help in this respect.

**The Chairman:** I do not see a title on the first page. What shall we call it?

**Dr. Crosby:** May I leave that to Mr. Toms, Mr. Chairman?

**Senator Roblin:** Which one are we looking at, please?

**Mr. Toms:** The package you should be looking at is the one that has the revenue distribution for regular leaded gasoline prices.

**Senator Roblin:** And what is the date of it? I see no date on it.

**Mr. Toms:** There is no date.

**Senator Roblin:** What date should it be?

**Mr. Toms:** The figures would relate to the October 1, 1981, wellhead price increase. Basically, I think we should consider this package as a response to some of the questions that were raised in the committee on both November 3 and 4, dealing with the distribution of revenues, and also tax burdens. Perhaps I can deal now with the first two pages. This provides an answer to the question that was raised in the committee on the 3rd of November as to the distribution of the retail price of motor gasoline. These figures were prepared by the department and show a breakdown of the pricing of regular leaded gasoline in Toronto as of October, 1981, in cents per litre.

Starting with the retail price, which is a city-wide average of 38.5 cents per litre, it is broken down into the dealer margin of two cents and the various taxes, which are the Ontario provincial road tax, the federal excise tax and the federal sales tax. The refining and marketing gross margin is basically the cost of refining and marketing the gasoline. Also listed are the petroleum levies which are charged at the input to the refinery, the petroleum compensation charge, the Canadian ownership charge and the crude oil gathering and transportation costs. On the second page, 13.4 cents of the 38.5 cent retail price is broken down into the wellhead price, that is, the cost of the crude oil at the wellhead, with the federal, Alberta and industry shares of the 13.4 cents broken down.

[Traduction]

obtenir ce qu'elle possède maintenant. C'est un aspect qu'il ne faut pas oublier.

**Le président:** Même si Petro-Canada a payé pour ce qu'elle possède actuellement, elle perdra 25 p. 100 lors de l'adoption du projet de loi C-48.

**Le sénateur Roblin:** C'est juste. Cependant, la compagnie le cédera à la Couronne et on donne donc à Pierre ce qu'on enlève à Paul.

**Le président:** Qui est Pierre?

**Le sénateur Roblin:** Parfois je n'aime ni l'un ni l'autre.

**Le président:** Monsieur Crosby, vous deviez demander à M. Toms des explications?

**M. Crosby:** Oui. Si vous-même, monsieur, et le Comité êtes d'accord, j'ai pensé que M. Toms pourrait nous présenter son exposé. Un document traitant de cette question vous a été envoyé.

**Le président:** Je ne vois pas de titre sur la première page. Comment est-il intitulé?

**M. Crosby:** Puis-je laisser la parole à M. Toms, monsieur le président?

**Le sénateur Roblin:** De quel document s'agit-il?

**M. Toms:** Vous devriez avoir en main le document qui renferme la ventilation des prix de l'essence avec plomb ordinaire.

**Le sénateur Roblin:** Quelle est la date? Je ne la vois pas.

**M. Toms:** Il n'y a pas de date.

**Le sénateur Roblin:** De quelle date pourrait-il s'agir?

**M. Toms:** Les chiffres se rapportent à l'augmentation du prix à la tête de puit, le 1<sup>er</sup> octobre 1981. Fondamentalement, je suis d'avis que nous devrions utiliser ce document en réponse à certaines des questions qui ont été posées devant le Comité les 3 et 4 novembre, traitant de la distribution des revenus et aussi du fardeau fiscal. Je pourrais peut-être maintenant commencer avec les deux premières pages. Il s'agit d'une réponse à la question qui a été posée au Comité le 3 novembre concernant la répartition du prix de détail de l'essence à moteur. Ces chiffres ont été préparés par le ministère et montrent le prix de l'essence régulière avec plomb, en cents le litre, à Toronto à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1981.

Si nous commençons par le prix de détail, qui est de 38.5 cents le litre comme moyenne dans toute la ville, il est réparti entre la marge de 2 cents pour le vendeur et les diverses taxes, soit la taxe provinciale de l'Ontario pour les routes, la taxe d'accise fédérale et la taxe de vente fédérale. La marge brute de la raffinerie et de la mise en marché représente le coût du raffinement et de la mise en marché de l'essence à moteur. La liste comprend aussi les impôts sur le pétrole perçu sur la production des raffineries, les frais d'indemnités pétrolières, de participation canadienne, d'exploitation du pétrole brut et de transport. A la deuxième page, le montant de 13.4 cents du prix de détail de 38.5 cents comprend le prix à la tête de puit, soit le prix du pétrole brut à la tête de puit, comprenant la part du fédéral, de l'Alberta et de l'industrie des 13.4 cents.



[Text]

There are a number of things that should be pointed out. First of all, the market price—the retail price at the pump—certainly depends upon the market conditions. It also depends on whether you are talking about leaded or unleaded gasoline. It certainly varies by province, and even such items as transportation charges from the refinery to the retail outlet will have an effect on it. Therefore, these are average figures, but I think they will give the committee an idea of the breakdown.

**The Chairman:** I take it you do not reflect, in your pricing figures, the agreements Can-Alberta, Can-Saskatchewan and Can-B.C.?

**Mr. Toms:** I believe that this is based on the October price increase, which would be the one which was outlined in the agreements.

**The Chairman:** Yes, but that agreement will run at an increasing price for four or five years?

**Mr. Toms:** I believe the term of the agreement is 1986.

**The Chairman:** Nineteen eighty-six, yes, five years.

**Mr. Toms:** Yes. Over time, certainly, the distribution may well change.

**The Chairman:** When you say "may well change," are you not being extra-specially conservative? If the price is increased, how can it help but affect, in an increasing way, the share of the federal authority and, for instance, the shares of Alberta, Saskatchewan and B.C.? If it does, can you expect an increase in the share of the industry?

**Mr. Toms:** That is a difficult question to answer. I think that you will find in the rest of the presentation, that while the marginal rates of federal and provincial takes are higher than the average takes on crude oil, a lot depends upon the industry's reinvestment behaviour, for example.

**The Chairman:** Just to illustrate this point, in the statement you have given us you show the federal share at 2.79 cents.

**Mr. Toms:** Yes.

**The Chairman:** You show the share of the industry as 5.75 cents. If those figures are correlated to the price increases in the period of these respective agreements, what will be the gap between the federal share and the industry share?

**Mr. Toms:** I am afraid that I do not understand what you mean by the term "gap".

**The Chairman:** I call a gap the difference between 2.79 cents and 5.75 cents. In other words, it would appear from your figures that industry, up to October of '81, would be getting roughly twice as much as the federal government.

**Mr. Toms:** Yes, that is correct.

**The Chairman:** What changes will be produced by the additional price increases?

**Mr. Toms:** The changes will occur if the industry does not undertake reinvestment and faces the full burden of corporate income taxes. As we will see later on, the distribution at the

[Traduction]

Il y a un certain nombre d'aspects à souligner. D'abord, le prix du marché—le prix de détail à la pompe—dépend certainement des conditions du marché. Il faut aussi déterminer si nous parlons de l'essence avec ou sans plomb. Ce prix varie d'une province à l'autre, et même des frais comme les frais de transport de la raffinerie à la station d'essence influent sur le prix. Par conséquent, ces chiffres ne sont que des moyennes, mais je suis d'avis qu'ils donnent au comité une idée de la répartition.

**Le président:** Je suppose que vous ne tenez pas compte dans ces chiffres des accords Canada-Alberta, Canada-Saskatchewan et Canada-Colombie-Britannique?

**M. Toms:** Je crois que ces chiffres sont calculés en tenant compte de l'augmentation des prix du 1<sup>er</sup> octobre, qui serait la seule qui est contenue dans les accords.

**Le président:** Oui, mais cet accord comprend des augmentations du prix, au cours des quatre ou cinq prochaines années?

**M. Toms:** Je crois que l'accord expire en 1986.

**Le président:** En 1986, oui c'est bien cinq ans.

**M. Toms:** Oui. Il est certainement possible que cette répartition change au cours des années à venir.

**Le président:** Lorsque vous dites «qu'il est certainement possible que cette répartition change» n'êtes-vous pas ultra-conservateur? Si le prix augmente, comment ne peut-il pas augmenter la part du gouvernement fédéral et, par exemple, la part de l'Alberta, de la Saskatchewan et celle de la Colombie-Britannique? Si ces parts augmentent, prévoyez-vous une augmentation de la part de l'industrie?

**M. Toms:** Il est difficile de répondre à cette question. Je crois que vous vous rendrez compte, au cours de l'exposé, que même si les taux marginaux des gouvernements fédéral et provincial sont plus élevés que la moyenne, en ce qui concerne le pétrole brut, l'avenir dépend en grande partie des investissements de l'industrie, par exemple.

**Le président:** Pour illustrer ce point, dans votre exposé, vous calculez la part du fédéral à 2.79 cents.

**M. Toms:** Oui.

**Le président:** Vous calculez la part de l'industrie à 5.75 cents. S'il y a corrélation entre ces chiffres et les augmentations de prix de la période des accords respectifs, quel sera l'écart entre la part du fédéral et celle de l'industrie?

**M. Toms:** Je crains ne pas comprendre ce que vous voulez dire par le terme «écart».

**Le président:** J'appelle écart la différence entre 2.79 cents et 5.75 cents. En d'autres termes, il semble d'après vos chiffres que l'industrie, jusqu'à octobre 1981, recevait environ deux fois plus que le gouvernement fédéral.

**M. Toms:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Quels changements ces augmentations supplémentaires du prix apporteront-elles?

**M. Toms:** Il se produira des changements si l'industrie n'investit pas et doit verser le plein montant des impôts sur le revenu des corporations. Comme vous le verrez plus tard, la



[Text]

margin will increase to the benefit of the federal government. However, I cannot break down for you the cost of regular leaded gasoline in 1986.

**The Chairman:** Can I assume that the figure of 5.75 cents is likely to be substantially less?

**Mr. Toms:** Not in absolute terms, but perhaps in relative terms.

**The Chairman:** Well, what is the difference between absolute and relative terms?

**Mr. Toms:** I cannot predict what the retail price of gasoline will be in 1986, but in absolute terms it will be considerably more than 38.5 cents per litre.

**Senator Cook:** At the present retail price of 38.5 cents per litre, if my arithmetic is correct, out of that 38.5 cents the provincial and federal taxes are 23.5 cents. If there were no taxes whatsoever, therefore, we would be paying 15 cents a litre at the pump?

**Mr. Gillespie:** Yes, that is right.

**Senator Roblin:** I have done the same exercise. I have broken it down and this is what I come up with: the feds get 17.2 cents, in one way or another; the Ontario government gets 6.3 cents; the Alberta government gets 4.86 cents—and they are supposed to be the villain of the piece—and the industry, including the dealer and transportation people, gets 14.95 cents. Is that correct? I would like to be certain that I have allocated the figures correctly.

**The Chairman:** Are you assuming a situation where there are no taxes?

**Senator Roblin:** No, I am simply giving a breakdown of who gets what out of this 38.5 cents per litre. That is all I am trying to find out.

**Senator Cook:** The big subdivision is that the industry gets 15 cents one way or the other and the government gets 23.5 cents.

**Senator Roblin:** The figure is more than that. The three governments, the feds and the two provinces, get 26.4 cents.

**Mr. Toms:** To a certain extent, there are some other taxes that are probably buried in the dealer margins and the refining and marketing gross margins, in the sense that these operations may or may not pay corporate income taxes or municipal taxes. However, they are probably relatively small components.

**Senator Roblin:** I think that is true. You do not follow what happens to the take in the private sector.

**Mr. Toms:** Correct.

**Senator Roblin:** A certain portion of that also flows back into the tax stream, but you have no idea what that proportion is?

**Mr. Toms:** No.

**Mr. Gillespie:** Does the federal excise tax represent the PGRT?

[Traduction]

répartition augmentera en faveur du gouvernement fédéral. Cependant, je ne peux pas vous donner une répartition du prix de l'essence régulière avec plomb pour 1986.

**Le président:** Pouvons-nous supposer que le montant de 5.75 cents soit considérablement moins élevé?

**M. Toms:** Non, pas en termes absolus, mais peut-être en termes relatifs.

**Le président:** Quel est la différence entre un terme absolu et relatif?

**M. Toms:** Je ne peux faire de prédictions quant au prix de détail de l'essence en 1986 mais, en termes absolus il sera considérablement plus élevé que 38.5 cents le litre.

**Le sénateur Cook:** Si l'on prend le prix actuel de 38.5 cents le litre, et si mes calculs sont justes, les taxes provinciales et fédérales de ces 38.5 cents représentent 23.5 cents. Cependant s'il n'y avait pas de taxes, quelles qu'elles soient, nous paierions 15 cents le litre?

**M. Gillespie:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Roblin:** J'ai fait le même calcul. J'ai fait la répartition et voilà ce que cela me donne. Le gouvernement fédéral perçoit 17.2 cents d'une façon ou d'une autre; le gouvernement de l'Ontario 6.3 cents; le gouvernement de l'Alberta 4.86 cents—et ceux-ci sont supposés être les gagnants dans cette affaire—et l'industrie, y compris le vendeur et le transporteur, reçoit 14.95 cents. Est-ce exact? J'aimerais être certain d'avoir calculé juste?

**Le président:** Avez-vous présumé qu'il n'y avait pas de taxes?

**Le sénateur Roblin:** Non, je ne fais que la répartition des 38.5 cents le litre. C'est tout ce que j'essaie de faire.

**Le sénateur Cook:** La grande subdivision est que l'industrie reçoit 15 cents d'une façon ou d'une autre et le gouvernement 23.5 cents.

**Le sénateur Roblin:** Les chiffres sont plus élevés que cela. Les trois gouvernements, le fédéral et les deux provinces, reçoivent 26.4 cents.

**M. Toms:** Dans une certaine mesure, il existe d'autres impôts qui sont probablement inclus dans la marge du vendeur et dans les marges brutes des raffineries et de la mise en marché, en ce sens que ces entreprises doivent payer des impôts sur le revenu des corporations ou des impôts fonciers. Toutefois, il s'agit probablement d'éléments relativement peu importants.

**Le sénateur Roblin:** Je crois que c'est exact. On ne sait pas ce qui se passe dans le secteur privé, quant à cette part.

**M. Toms:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** Une certaine partie de cela retombe également dans le système fiscal, mais vous n'en connaissez pas le pourcentage?

**M. Toms:** Non.

**M. Gillespie:** La taxe d'accise fédérale représente-t-elle les recettes fiscales pétrolières et gazières?

## [Text]

**Mr. Toms:** No, the PGRT is applied to wellhead revenues, so it will be in the federal wellhead share.

**Mr. Gillespie:** I see, so does that figure represent the proposed increase to 16 per cent?

**Mr. Toms:** No, it does not, because it is based on October 1. The proposed increase to 16 per cent gross or to 12 per cent effective will occur on January 1, 1982.

**The Chairman:** The price increases are indicated in the Can-Alberta agreement and the other two agreements, so it should be possible to make some calculation over the period. My question was: As the agreement ages, will the industry, in actual dollars, receive less or more?

**Mr. Toms:** In actual dollars it will certainly receive more, simply due to the fact that the price increases are distributed in such a way that the industry does receive a share of any price increase. The exact shares that they will receive on the wellhead price increases I can cover later on in this document.

**Senator Cook:** Just to finish off, you made a good point about the additional revenue from the dealer. Of course, there would be additional revenue in the income tax from the industry.

**The Chairman:** Oh, yes.

**Senator Cook:** So the tax yield does not cease at these figures, because there is the possibility of a further yield coming from the industry itself, from the 5.75 cents which it has.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** Is it fair to assume, Mr. Toms, that as the price increases come into force the tax liabilities of industry at the provincial level and the federal level will increase?

**Mr. Toms:** With respect to the royalties, and that is the most important element at the provincial level, yes; the royalties under their current structure tend to be price sensitive so that with each price increase the provincial government takes a larger share. That is, the marginal rates of royalties are somewhat higher than the average rates. All of that assumes that over the time period the provinces do not adjust their royalty structures whatsoever, which may or may not be a good assumption.

**The Chairman:** Royalty is not treated as income tax.

**Mr. Toms:** No, but you asked me about the burden, provincially and federally, which occurs on each price increase.

**The Chairman:** I expect Alberta has provincial income tax as well as the federal tax.

**Mr. Toms:** Yes.

## [Traduction]

**M. Toms:** Non. Ces recettes ne s'appliquent qu'aux recettes à la tête du puits, elles se trouvent donc dans la part fédérale à la tête du puits.

**M. Gillespie:** Je vois, ce chiffre représente-t-il donc le projet d'augmentation à 16 p. 100?

**M. Toms:** Non, car son calcul remonte au 1<sup>er</sup> octobre. Le projet d'augmentation à 16 p. 100 brut ou à 12 p. 100 réels ne sera exécuté que le 1<sup>er</sup> janvier 1982.

**Le président:** Les augmentations de prix figurent dans l'accord Canada-Alberta et dans les deux autres accords, donc on devrait pouvoir faire des calculs sur la période en question. Voici quelle était ma question, au fur et à mesure que le temps passe et que l'accord vieillit, les sociétés recevront-elles moins ou plus, en dollars ou en réel?

**M. Toms:** En dollars ou en réel, elles recevront certainement plus, tout simplement en raison du fait que les augmentations de prix sont ainsi réparties que les sociétés reçoivent une part de toute hausse de prix. Je parlerai plus tard, dans ce document, des parts exactes qu'elles recevront sur les augmentations des prix à la tête du puits.

**Le sénateur Cook:** Ne serait-ce que pour compléter, votre remarque sur les recettes additionnelles émanant du concessionnaire est excellente. Bien entendu, ces recettes supplémentaires figureront dans l'impôt sur le revenu, venant de l'industrie.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Ainsi, le rendement des impôts ne s'arrête pas à ces chiffres, car il est possible qu'il y ait un autre rendement venant de l'industrie elle-même, à partir des 5.75 cents qu'elle possède.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** Peut-on présumer, monsieur Toms, qu'au fur et à mesure que les augmentations de prix seront appliquées, l'assujettissement à l'impôt provincial et fédéral de l'industrie augmentera?

**M. Toms:** En ce qui concerne les redevances, et c'est l'élément le plus important à l'échelon provincial, oui. En effet, dans le cadre de leur structure actuelle les redevances ont tendance à être sensibles aux prix, de sorte que chaque fois qu'il y a augmentation de prix, le gouvernement provincial prend une plus grosse part du gâteau. En d'autres termes, les taux marginaux des redevances sont légèrement plus élevés que leurs taux moyens. Ce qui permet de présumer qu'au cours d'un certain temps, les provinces ne réajustent pas du tout leur structure en matière de redevance, ce qui peut être ou ne pas être une bonne hypothèse.

**Le président:** Redevances et impôts sur le revenu sont deux choses différentes.

**M. Toms:** Non, mais vous m'avez posé des questions sur la charge fiscale, provinciale ou fédérale concernant chaque augmentation de prix.

**Le président:** J'imagine que l'Alberta a un impôt provincial et un impôt fédéral.

**M. Toms:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** I was asking about the effect of income tax at both levels.

**Mr. Toms:** On the income tax, the answer to that question clearly depends upon what the companies do with their incremental revenues. Income taxes are sensitive to the expenditures which a company may or may not make. So if a company chooses to keep all of its incremental cash flow, without doing any reinvestment, then the federal corporate tax rate on that will be about 27 per cent—the tax on the incremental income. If the company chooses to reinvest, it can certainly reduce the federal corporate income tax burden, as well as the provincial corporate income tax burden, by doing that reinvestment.

**The Chairman:** By how much?

**Mr. Toms:** In some cases it can be eliminated completely. The federal corporate tax burden can clearly be eliminated by a company which is undertaking an aggressive program of exploration and development. On average, we have found that the federal corporate tax take is about 12 per cent to 13 per cent of net operating income versus the figure I quoted earlier, which is the absolute maximum for federal corporate taxes—27 per cent. The difference between the two is the result of corporate income tax deductions relating to expenditures.

**The Chairman:** Mr. Little of Mobil Oil, who was before us the other day, indicated that Mobil Oil had substantially decreased its production in Saskatchewan for the current year and for next year by reason of the adverse effect of the taxation system.

**Mr. Toms:** I suspect that the reason for that is the combined burden of the petroleum and gas revenue tax and the Saskatchewan royalty system. What is taking place at the present time, as Dr. Clark indicated on Tuesday, is that the Government of Saskatchewan and the federal government have met and discussed the possibility of adjustments which would improve that situation. These adjustments would probably take the form of some reduction in federal and/or provincial burdens on low-productivity wells.

**The Chairman:** As reported in the papers, the meeting the other day of the Alberta people—and apparently Mr. Leitch was the spokesman—led to an agreement or an understanding that would reduce the rate of provincial royalty, which he said would benefit the small producer.

**Mr. Toms:** We are now talking about the Alberta situation as opposed to the Saskatchewan.

**The Chairman:** Yes. If there are differences, then tell me what they are.

**Mr. Toms:** The major difference, I suppose, that occurs between Alberta and Saskatchewan is that the Alberta royalty rates for low levels of production, are considerably lower and, therefore, the impact of the combined burden of federal and provincial taxes on low-producing wells in Alberta is considerably less than is the case in Saskatchewan.

[Traduction]

**Le président:** Je voulais savoir quels étaient les répercussions de l'impôt sur le revenu aux deux paliers.

**M. Toms:** Tout dépend de ce que font les sociétés avec leurs recettes additionnelles. L'impôt sur le revenu fluctue en fonction des dépenses qu'une société peut faire. Ainsi, si une société choisit de conserver sa marge d'autofinancement additionnelle, sans réinvestir, le taux d'imposition fédéral des sociétés sur ces sommes sera d'environ 27 p. 100, soit l'impôt sur le revenu additionnel. Par contre, si une société choisit de réinvestir, cela pourra sans doute réduire l'impôt fédéral et provincial sur le revenu des sociétés.

**Le président:** De combien?

**M. Toms:** Dans certains cas, il peut être éliminé complètement, notamment dans le cas d'une société qui entreprend un programme énergique de prospection et d'exploitation pétrolière. En moyenne, nous avons constaté que l'impôt fédéral sur les sociétés se situait entre 12 et 13 p. 100 du revenu d'exploitation net, par rapport à la figure 1 citée plus haut, qui représente le maximum absolu de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés—soit 27 p. 100. La différence entre les deux, c'est le résultat des déductions de l'impôt sur le revenu des sociétés par rapport à leurs dépenses.

**Le président:** M. Little de la société Mobil Oil, qui a comparu devant nous l'autre jour, a indiqué que cette société avait pas mal réduit sa production en Saskatchewan pour l'année en cours et pour l'année prochaine, à cause des effets négatifs du régime d'imposition.

**M. Toms:** Je suppose que le prélèvement combiné des recettes fiscales pétrolières et gazières et le système de redevances de la Saskatchewan en sont la raison. Ce qui se passe à l'heure actuelle, comme l'a indiqué M. Clarke mardi, c'est que le gouvernement de la Saskatchewan et le gouvernement fédéral ont discuté de la possibilité de faire des ajustements qui pourraient améliorer la situation. Ces ajustements se feront probablement sous forme de réduction dans les prélèvements fiscaux soit fédéraux soit provinciaux sur les puits à faible productivité.

**Le président:** Comme on l'a signalé dans les documents, la rencontre de l'autre jour avec les Albertains, dont M. Leitch était le porte-parole a abouti à un accord ou un accord informel visant à réduire le taux des redevances provinciales, ce qui, d'après le porte-parole profiterait au petit producteur.

**M. Toms:** Nous parlons maintenant de la situation en Alberta, par rapport à celle de la Saskatchewan.

**Le président:** Oui. S'il y a des différences; pourriez-vous nous les donner.

**M. Toms:** Elles résident principalement en ce que les taux des redevances de l'Alberta concernant les niveaux de production c'est-à-dire les faibles niveaux de production sont bien moins élevés et, par conséquent, la répercussion inhérentes aux prélèvements combinés de la taxe fédérale et provinciale sur les puits à faible production en Alberta est bien moindre qu'en Saskatchewan.



[Text]

**The Chairman:** Even before this understanding appeared to have been achieved the other day?

**Mr. Toms:** Yes. I think we should distinguish between the changes that were introduced by the Alberta government to affect small producers as opposed to affecting low levels of production. They are somewhat different.

My understanding of the Alberta adjustments is that they are designed to affect producers with small volumes of oil but not necessarily from low-producing wells. So the adjustment is designed, among other things, to provide a credit which is limited to a maximum, I believe, of \$2 million per company.

**The Chairman:** If there are no other questions, does your plan, as assigned to you by Dr. Crosby, call for the development of other parts of this memorandum?

**Mr. Toms:** I will try.

**The Chairman:** All right. Go ahead.

**Mr. Toms:** The second item raised by Senator Roblin concerned statements that had been made before the National Resources and Public Works Committee that the progressive incremental royalty system allowed for capital recovery of 150 per cent to 175 per cent before royalties became payable. I have brought with me a table which I believe outlines the method by which I believe the 150-175 per cent capital recovery number was arrived at.

The capital allowance allows a deduction of one-sixth per year for six years, and over the period we have recovered 16.6 per cent or 17 per cent per year, giving a total capital allowance recovery over the period of 100 per cent. The allowed profit in each year is 25 per cent of total capital employed, which declines at 10 per cent declining balance. Summing those two recoveries, in the first year there is a recovery of 42 per cent of the capital. The cumulative totals are shown on the far right. The result is that between years four and five, total capital recovery is between 153 per cent and 186 per cent. In most cases the progressive incremental royalty does not become payable until either the fourth or fifth year of the project. Therefore, that is the derivation of the 150-175 per cent figure which was mentioned by Dr. Tuschak.

**Mr. Gillespie:** Where are these provisions in the bill, Mr. Toms?

**Mr. Toms:** They would be in clause 41. On page 28, paragraph (d) of clause 41(5) deals with the 25 per cent allowed rate of return on eligible investment. Paragraph (3)(ii) deals with the fact that the 25 per cent is calculated on a declining balance basis at a rate of 10 per cent per year. Paragraph (e) deals with the capital allowance and refers to regulations effectively by saying they will be computed in a manner prescribed. The intention is that it shall be one-sixth per year.

**Mr. Gillespie:** That was in paragraph (e)?

**Mr. Toms:** Yes.

[Traduction]

**Le président:** Même avant d'en arrivé à cette entente l'autre jour?

**M. Toms:** Oui je pense qu'il faudrait faire la distinction entre les changements apportés par le gouvernement albertain pour toucher les petits producteurs et ceux qui touchent les faibles niveaux de production. Ils diffèrent légèrement.

En ce qui concerne les rajustements effectués par le gouvernement albertain, je crois comprendre qu'ils sont destinés à toucher les producteurs ne produisant que de petites quantités de pétrole, mais pas forcément la production venant de puits à faible production. Ainsi, le rajustement est destiné, entre autres, à fournir un crédit se limitant à un maximum de \$2 millions par société, je crois.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, est-ce que le plan que vous a donné M. Crosby appelle le développement d'autres parties de ce mémoire?

**M. Toms:** Je vais essayer.

**Le président:** D'accord, allez-y.

**M. Toms:** Le deuxième point soulevé par le sénateur Roblin concernait les déclarations faites devant le Comité des Ressources nationales et des Travaux publics, et selon lesquelles le système de redevance additionnelle progressive prévoyait un recouvrement de capitaux allant de 150 à 175 pour cent, avant que les redevances ne deviennent payables. J'ai apporté un tableau qui illustre je crois la méthode selon laquelle on arrive à se genre de pourcentage.

La déduction fiscale pour investissements permet une déduction d'un sixième par an pendant six ans. Sur une période de sept ans, nous avons récupéré 16.6 pour cent, soit 17 pour cent par an, ce qui donne un recouvrement total de 100 pour cent. Le profit autorisé chaque année est de 25 pour cent du capital total utilisé, ce qui réduit à 10 pour cent le solde décroissant. Si l'on additionne ces deux recouvrements, au cours de la première année, le recouvrement est de 42 pour cent du capital. Les totaux cumulatifs se trouvent à l'extrême droite. Le résultat, est qu'entre la quatrième et la cinquième année, le recouvrement total de capital se situe entre 153 et 186 pour cent. Dans la plupart des cas, la redevance additionnelle progressive, ne devient payable que la quatrième ou la cinquième année d'application du projet. Par conséquent, cela correspond à la dérivation du pourcentage 150-175 pour cent mentionné par M. Tuschak.

**M. Gillespie:** Où se trouvent ces dispositions dans le bill, M. Toms?

**M. Toms:** A la page 18; l'alinéa d) du paragraphe 45(2) traite du taux de rendement autorisé de 25 pour cent sur les investissements admissibles. D'après l'alinéa d)(ii) ces 25 pour cent sont calculés sur une base décroissante de 10 pour cent par an. L'alinéa (e) traite de la déduction d'investissement et se rapporte aux divers règlements en disant qu'elle sera calculée de la manière prescrite. L'alinéa stipule qu'elle doit correspondre au sixième de l'investissement admissible par an.

**M. Gillespie:** Cela figure à l'alinéa (e)?

**M. Toms:** Oui.

[Text]

**Senator Roblin:** I appreciate having that information. It is now clear how the figures were derived. I would inquire whether the figure of allowed profit comes into account only when you are calculating the incremental tax.

**Mr. Toms:** That is correct.

**Senator Roblin:** Is it before or after normal taxation?

**Mr. Toms:** It is after normal taxation.

**Senator Roblin:** So the accumulated return of capital may mislead some people into thinking it is a pretty rich deal; but any investor expects to get his capital back over time.

**Mr. Toms:** That is a correct observation, yes.

**Senator Roblin:** So, if you took your inflation rate off the 25 per cent, then let us hope that inflation goes down by 1987, because it is now 13 per cent and these people are just breaking even.

**Senator Cook:** Excuse me, but even after the allowed profit he still keeps 60 per cent of what is on the surplus. After his calculations are made, the Crown takes 40 per cent and the operator still retains 60 per cent of what I might call surplus profits.

**Senator Roblin:** Yes, over the 25 per cent shown here; and do not forget that they have had the maximum advantage of the government grants. They have got 93 cents of their costs returned to them, have they not—or is that purely for exploration?

**Senator Cook:** That is only for exploration.

**Mr. Toms:** That is purely for exploration. One should be aware that the bill will reduce, from the amount of capital which are allowed to earn a rate of return, any amounts received under the Petroleum Incentives Payments Program—much as the income tax system does not allow you to deduct payments received from the Petroleum Incentives Payments Program in calculating your exploration or development deductions.

The next typed table deals with the marginal sharing of revenues by the federal and provincial governments on the Syncrude project. The figure that was indicated last Tuesday or Wednesday was 81 per cent, and the derivation of that figure on Syncrude for a marginal amount of revenue is as shown in the table. The royalty or joint venture payment to the Alberta government is 50 per cent of net profits; PGRT is 12 per cent; royalties are allowed as a deduction under a remission order for the Syncrude project, with the result that the federal tax, while 27 per cent at the margin on conventional oil, is 13½ per cent on the Syncrude project. The provincial tax is assumed to follow the same rules as the federal tax.

Moving from marginal shares, which, as I said, are the shares on an incremental price increase, to the average shares, which may be more representative, we have shown the distribution of revenues over the entire project life for the Syncrude project. The joint venture payments are 33 per cent of gross revenues; the PGRT is 9 per cent—that is, as a percentage of

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Cette information est précieuse, je comprends maintenant d'où viennent ces chiffres. Le profit autorisé n'entre en ligne de compte que lorsqu'on calcule la taxe supplémentaire?

**M. Toms:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** Avant ou après l'imposition habituelle?

**M. Toms:** Après.

**Le sénateur Roblin:** Ainsi, le revenu de capital accumulé pourrait inciter de telles personnes à croire qu'il s'agit d'un excellent pacte. Toutefois, tout investisseur s'attend à récupérer son capital un jour.

**M. Toms:** C'est juste.

**Le sénateur Roblin:** Donc, si l'on retire le taux d'inflation des 25 p. 100, il est à espérer que le taux d'inflation diminuera d'ici 1987, car il est actuellement de 13 p. 100, ces gens rentrent tout juste dans leurs fonds.

**Le sénateur Cook:** Excusez-moi, mais même après le profit autorisé, l'investisseur garde encore 60 p. 100 de ce qui se trouve en surface. Une fois qu'il a effectué ses calculs, la Couronne prend 40 p. 100 et l'exploitant garde quand même 60 p. 100 de ce que j'appellerais des profits excédentaires.

**Le sénateur Roblin:** Oui, sur les 25 p. 100 indiqués ici. Et n'oubliez pas qu'il a eu l'avantage maximal des subventions du gouvernement. 93 p. 100 de ces frais lui sont remboursés, n'est-ce pas—ou est-ce uniquement pour la prospection?

**Le sénateur Cook:** C'est uniquement pour la prospection.

**M. Toms:** Il ne faut pas oublier que le bill déduira, des capitaux pouvant avoir un peu de rendement, toute somme reçue dans le cadre du programme Petroleum Incentives Payments—tout comme régime de l'impôt sur le revenu ne vous permet pas de déduire des paiements reçus par l'entremise de ce même programme, lorsque vous calculez vos déductions de prospection ou d'exploitation.

le tableau suivant porte sur le partage marginal des recettes entre les gouvernement fédéral et provinciaux concernant le projet Syncrude. Le chiffre donné, mardi ou mercredi dernier, était de 81 p. 100 et la dérivation de ce chiffre concernant le projet en cause pour le montant marginal des recettes reçues, est indiqué dans le tableau. La redevance ou paiement de coentreprise versée au gouvernement albertain, correspond à 50 p. 100 des profits nets et les recettes fiscales pétrolières et gazières à 12 p. 100. On peut déduire les redevances d'une ordonnance de remise concernant le projet Syncrude, ce qui fait que la taxe fédérale, bien qu'étant de 27 p. 100 à la marge pour le pétrole conventionnel, est de 13½ p. 100 pour le projet Syncrude. On présume que la taxe provinciale suit les mêmes règles que la taxe fédérale.

En passant des parts marginales, qui sont des parts sur une augmentation de prix additionnelle, aux parts moyennes, qui peuvent être plus représentatives, nous avons montré la répartition des recettes sur toute la durée du projet Syncrude. Les paiements de coentreprise représentent 33 p. 100 des recettes brutes, les recettes fiscales pétrolières et gazières, 9 p. 100 de



[Text]

the gross; obviously it is either 8 per cent or 12 per cent of the net operating income—and federal taxes, provincial taxes, operating costs and the industry's share, totalling 100 per cent.

**Senator Roblin:** Would you define "joint venture" a little more closely?

**Mr. Toms:** The Alberta government has a special arrangement with the Syncrude project whereby in lieu of a gross royalty, which they normally levy on conventional oil they have an arrangement similar in concept to the progressive incremental royalty system. It is referred to as a joint venture arrangement whereby the Alberta government receives 50 per cent of net profits on the Syncrude venture.

**Senator Cook:** Do they put up any money?

**Mr. Toms:** That is a difficult question to answer. I suppose that at the time of the original agreement there was a fair amount of Alberta money committed indirectly to the project. I am thinking of loans that were made by the Alberta government to a couple of the participants such as, I believe, Gulf and Cities Service. The Alberta government undertook to invest in the pipeline and the utilities plant. They did take a 10 per cent equity interest in the project. So there was Alberta money involved in the project as well as federal.

Moving on to conventional oil, at the Tuesday meeting of the committee we discussed the fact that on marginal income the combined federal and provincial takes could be 95 per cent. The derivation of that figure is shown in the first column under "National Energy Program Marginal". This shows that the provincial royalty at the margin on a price increase is approximately 50 per cent. Federal income taxes will be 27 per cent. This, of course, assumes that at the margin companies receiving revenues do nothing with those revenues. They do not undertake any reinvestments which would reduce corporate income taxes. Provincial rules basically allow for the deductibility of royalties, whereas federal rules do not. The petroleum and gas revenue tax is 12 per cent.

The other portion of the margin, which perhaps we did not discuss on Tuesday as fully as we should have, deals with the price increases that occurred as a result of the Alberta agreement. There are effectively two margins that will operate on each and every price increase that occurs in the future. There will be the price increases that were proposed under the National Energy Program, as well as the incremental prices which will occur as a result of the agreement.

Any prices over and above the National Energy Program will be subject to a special tax regime, and that is shown in the second column, which is titled "Agreement Price Increase Marginal". Once again the provincial royalty is assumed to be 50 per cent.

**Senator Roblin:** Which province are we talking about?

**Mr. Toms:** Alberta.

[Traduction]

ces mêmes recettes. De toute évidence, il s'agit de 8 ou 12 p. 100 du revenu d'exploitation nette—les taxes fédérales, les taxes provinciales, les frais d'exploitation et la part de l'industrie, ce qui s'élève en tout à 100 p. 100.

**Le sénateur Roblin:** Pourriez-vous préciser l'expression «coentreprise»?

**M. Toms:** Le gouvernement albertain a passé un accord spécial avec les responsables du projet Syncrude, en vertu duquel, à la place de la redevance brute qu'il prélève habituellement sur le pétrole conventionnel, ils ont fait un arrangement qui ressemble au système de la redevance additionnelle progressive. Ils l'appellent accord de coentreprise, en vertu duquel le gouvernement albertain reçoit 50 pour cent des profits nets du projet Syncrude.

**Le sénateur Cook:** Contribue-t-il?

**M. Toms:** C'est une question difficile à répondre. Je suppose qu'au moment de l'accord initial, le gouvernement albertain avait engagé pas mal de fonds indirectement. Je songe notamment à des prêts qu'il a accordés à deux ou trois participants comme Gulf et City Service. En outre, le gouvernement albertain a entrepris d'investir dans le pipeline et les biens d'équipement. Il possède 10 pour cent de droit directement. Ainsi, ce projet comportait des fonds albertains et fédéraux.

Pour ce qui est du pétrole conventionnel, lors de la séance de mardi du Comité, nous avons dit que les parts combinées fédérale et provinciale sur le revenu marginal être de 84 pour cent. La dérivation de ce chiffre se trouve à la première colonne sous la rubrique «Programme énergétique national marginal». Cette colonne indique que la redevance provinciale à la marge sur une augmentation de prix est d'environ 50 pour cent. L'impôt fédéral sur le revenu sera de 27 pour cent. Cela présume bien entendu qu'à la marge, les sociétés qui reçoivent des revenus n'en font rien, ces sociétés ne procèdent à aucun nouvel investissement qui réduirait l'impôt sur le revenu des sociétés. En bref, les règles provinciales permettent la déductibilité des redevances contrairement aux règles du fédéral. Le taux d'imposition des recettes fiscales pétrolières et gazières est de 12 p. 100.

L'autre partie de la marge, dont nous n'avons peut-être pas suffisamment parlé mardi, traite des augmentations de prix qui ont découlé de l'accord passé avec l'Alberta. Il y a en fait deux marges qui opéreront sur chaque augmentation de prix qui se produira ultérieurement. Il y aura les augmentations de prix proposées, en vertu du Programme énergétique national, de même que les prix additionnels accordés, à la suite de l'accord.

Tout prix dépassant les prix prévus dans le programme énergétique national seront assujettis au régime fiscal spécial indiqué à la deuxième colonne et qui s'intitule «marge d'augmentation de prix de l'accord». Une fois de plus, on présume que la redevance provinciale est de 50 p. 100.

**Le sénateur Roblin:** De quelle province parle-t-on?

**M. Toms:** De l'Alberta.



[Text]

**Senator Roblin:** Will Saskatchewan be much different?

**Mr. Toms:** The royalty regime is different in Saskatchewan; but I do not think it will change the figures very much.

**Senator Cook:** What is "IORT"?

**Mr. Toms:** That stands for the incremental oil revenue tax. Basically, revenues resulting from each price increase over and above the National Energy Program will not be subject to either federal or provincial income taxes, but will be subject to an incremental oil revenue tax as well as the petroleum and gas revenue tax. In this calculation, we simply take the total extra revenues as a result of the agreement price increase, subtract the average royalty on that price increase—which in this case is 46 per cent—and subject the remainder to a 50 per cent tax rate. The result is that the total government collections on the agreement price increases amount to about 89 per cent. Qualitatively there is a considerable difference between these two calculations. The most important difference is the fact that the incremental oil revenue tax has no deductions other than royalties, whereas the federal and provincial income taxes do have deductions.

**Senator Roblin:** Could I ask what the bottom line for the company is? What is their net on the barrel of oil? What they are complaining about is that after they have paid their expenses, and the taxes, there is nothing left over. What is your position on that?

**Mr. Toms:** I think the best way to see what the bottom line for the company is is to look at the next column, where I tried to do an average over a total barrel of oil. That is the third column on that page. It is entitled, "Average Combined". Basically, what that calculation attempts to do is show the distribution on an average barrel of oil. Starting with the provincial royalty, it recognizes the fact that, at least in the province of Alberta, about 20 per cent of production comes from freehold lands; so the average royalty rate we have worked out to be about 37 or 38 per cent on old oil.

**Senator Cook:** How does that affect the oil that does not come from freehold lands?

**Mr. Toms:** Generally, the royalty rates on freehold holdings are considerably lower than on crown holdings.

**Senator Cook:** That is what I thought. How does the average offer any encouragement to the fellow who has oil on crown lands?

**Mr. Toms:** Well, to the extent that the distribution occurs evenly throughout the industry, the average company is producing and facing an average royalty rate. But you are quite right; in effect the distribution between companies on freehold *versus* crown lands is not an even distribution. Some companies are obviously benefiting from the fact that they hold freehold properties.

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** La Saskatchewan se trouve-t-elle dans une situation bien différente?

**M. Toms:** Le régime de redevances y est différent, mais je ne pense pas que cela changera beaucoup les chiffres.

**Le sénateur Cook:** Qu'est-ce que c'est que «RFPA»?

**M. Toms:** C'est l'abréviation de recettes fiscales pétrolières additionnelles. En fait, chaque augmentation de prix supérieure à celle prévue dans le Programme énergétique national sera soumise, non pas ni à l'impôt sur le revenu fédéral ou provincial, mais à la taxe sur les recettes pétrolières additionnelles, de même qu'à la taxe sur les recettes pétrolières et gazières. Dans ce calcul, nous prenons tout simplement le total des recettes supplémentaires, faisant suite à l'augmentation de prix prévue dans l'accord, soustrayons la redevance moyenne sur cette augmentation de prix—qui dans ce cas est de 46 p. 100—et assujettissons le reste à un taux d'imposition de 50 p. 100. En conséquence, la perception totale du gouvernement sur les hausses de prix faisant l'objet de l'entente s'élève à environ 89 p. 100. Qualitativement, il y a une grosse différence entre ces deux calculs. La plus importante, c'est le fait que la taxe sur les recettes pétrolières additionnelles ne prévoit pas de déduction, contrairement aux impôts sur le revenu fédéral et provincial.

**Le sénateur Roblin:** Puis-je demander quel est le seuil pour une société? Quels sont ses profits nets sur le baril de pétrole? Ce dont elle se plaint, c'est qu'une fois qu'elle a payé ses dépenses et ses taxes, il ne reste plus rien. Qu'en pensez-vous?

**M. Toms:** Je pense que la meilleure façon de voir qu'elle est le seuil pour une société, c'est de regarder la colonne suivante, dans laquelle j'ai essayé de faire la moyenne sur un baril de pétrole total. C'est la troisième colonne sur cette page et elle s'intitule: «moyenne combinée». En somme, cela sert à indiquer la répartition sur un baril de pétrole moyen. Commencant par la redevance provinciale, ce calcul reconnaît le fait que, au moins dans la province de l'Alberta, environ 20 p. 100 de la production vient de terres libres de toute obligation. Ainsi, nous avons calculé que le taux de redevance moyenne s'élevait à environ 37,38 p. 100 sur l'ancien pétrole.

**Le sénateur Cook:** De quelle manière cela touche-t-il le pétrole qui ne vient pas de ce genre de terres?

**M. Toms:** En règle générale, le taux des redevances sur les propriétés libres de toute obligation est bien inférieur à celui des propriétés de la Couronne.

**Le sénateur Cook:** C'est ce que je pensais. Comment la redevance moyenne offre-t-elle des encouragements à celui qui possède du pétrole sur des terres de la Couronne?

**M. Toms:** Dans la mesure où la répartition se fait de manière uniforme dans toute l'industrie, la société moyenne produit un taux de redevance moyenne. Et vous avez tout à fait raison, en fait la distribution entre sociétés sur terres libres de toute obligation et sociétés sur terres de la Couronne, ne se fait pas facilement. En effet, certaines sociétés profitent du fait qu'elles détiennent des propriétés libres de toute obligation.

[Text]

**Senator Cook:** This 37.8 is just a dose of syrup, really.

**Mr. Toms:** I think it's an average figure, but it's not necessarily the average which faces each individual company.

**Senator Roblin:** Is that not the complaint we received before, namely, that these average applications mean that an awful lot of oil is not going to be produced simply because they are below the average? How do you propose to deal with that? In the evidence we had the other day from Mobil, they were still complaining bitterly that they were in the red, or would be in the red on these marginal wells.

**Senator Cook:** Losing money, in some cases.

**Senator Molson:** In Saskatchewan.

**Mr. Toms:** Generally speaking, it is rather difficult for the federal government, in designing a national tax system, to get into the details of production on individual wells.

**Senator Roblin:** I don't know about that. You're able to tax the corporations on that basis.

**Mr. Toms:** I think it is a lot easier for the provincial governments to make adjustments at the well level than it is for the federal government.

**The Chairman:** Why?

**Senator Cook:** They know the local circumstances.

**Mr. Toms:** It is easier for the provincial government because they are a bit closer to regulating the production from individual wells, and they have also designed royalty systems which are already flexible and deal with different levels of production on an individual well.

**Senator Roblin:** Can you not piggyback on their list? What is to prevent you from doing that?

**Senator Cook:** Too undignified.

**Mr. Toms:** We are accused of having a complex system already. Perhaps that would be an extra complexity that we would not want to introduce.

**Senator Roblin:** Well, you can just multiply the provincial factor by two. Obviously you cannot deal with that question, but it seems to me that that is not an adequate reason for leading a lot of oil in the ground.

**The Chairman:** It would appear that if the situation, complex or not, has adverse results, then some recognition of that should be made in any taxing system, though it may not be in the rate itself, but in the deductibility, in order to leave some profit.

**Mr. Toms:** Well, we certainly have deductibility of particular costs against the income tax system, and that system has been used quite readily in the past to provide incentives for certain types of activity that are deemed to be appropriate.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Ce 37.8 n'est donc en fait, qu'une dose de sirop.

**M. Toms:** Je pense que c'est un chiffre moyen, mais ce n'est pas forcément celui auquel se confronte chaque société.

**Le sénateur Roblin:** N'est-ce pas là la plainte que nous avons reçue auparavant, à savoir que ces applications moyennes impliquent qu'une grosse quantité de pétrole ne sera pas produite, tout simplement parce qu'ils sont en dessous de la moyenne? Que proposez-vous de faire à ce sujet? Lors des témoignages la Société Mobil se plaignait l'autre jour amèrement d'être en déficit ou d'avoir à l'être pour ce qui est de ces pactes marginaux.

**Le sénateur Cook:** De perdre de l'argent dans certains cas.

**Le sénateur Molson:** En Saskatchewan.

**M. Toms:** En règle générale, il est plutôt difficile pour le gouvernement fédéral, lorsqu'il conçoit un régime fiscal national, d'aller dans les détails de production de puits individuels.

**Le sénateur Roblin:** Je n'en sais rien. Mais vous êtes capable d'imposer les sociétés sur cette base.

**M. Toms:** Je crois que les gouvernements provinciaux ont beaucoup plus de latitude que le gouvernement fédéral pour rajuster le prix du pétrole à la tête du puits.

**Le président:** Pour quelles raisons?

**Le sénateur Cook:** Parce qu'ils ont en main les données qui leur sont propres.

**M. Toms:** Le gouvernement provincial a plus de facilité parce qu'il est un peu plus au fait de la réglementation de la production de puits particuliers; en outre, il a conçu des systèmes de redevances qui font déjà preuve de souplesse et qui s'appliquent à des niveaux différents de production d'un puits précis.

**Le sénateur Roblin:** Ne pouvez-vous pas puiser à même leurs ressources? Qu'est-ce que vous en empêche?

**Le sénateur Cook:** C'est trop indigne.

**M. Toms:** On nous accuse déjà d'avoir un système compliqué. Peut-être ajouterions-nous à nos problèmes, ce que nous ne le voulons pas.

**Le sénateur Roblin:** Eh bien, vous n'avez qu'à multiplier les chiffres du gouvernement provincial par deux. De toute évidence, vous ne pouvez régler cette question, mais il me semble que ce n'est pas une raison valable de laisser du pétrole non exploité.

**Le président:** Il appert que si la situation, quelle soit compliquée ou non, a des répercussions négatives, il faudra en tenir compte en partie dans le régime fiscal, même si cela ne se reflète pas dans le taux d'impôt en soi, mais dans les déductions accordées afin de laisser une certaine marge bénéficiaire.

**M. Toms:** A mon avis, le système permet la déduction de certains frais au titre de l'impôt sur le revenu, et laissez-moi vous dire qu'on s'en est déjà prévalu dans le passé afin d'offrir des stimulants à certaines activités jugées convenables.



[Text]

**The Chairman:** There was an incentive that has been removed, federally. I refer to depletion.

**Mr. Toms:** Yes. That is correct.

**The Chairman:** Have you reckoned the effect of the deletion of a depletion allowance?

**Mr. Toms:** Well, as indicated by Dr. Clark at the Tuesday meeting of the committee, it was felt that the provision of considerably higher prices as a result of the agreement allowed the federal government to phase out the depletion incentive on Canada lands.

**Senator Roblin:** We are talking about provincial lands.

**Mr. Toms:** Provincial lands had the depletion incentive phased out or removed at the time of the National Energy Program, in the belief that the reference price that was proposed for provincial lands, for new enhanced oil, was at that time a sufficient incentive for provincial lands.

**Senator Roblin:** I guess what I was trying to get at here was your reply to the allegation of the industry that it is not working.

**Mr. Toms:** I am afraid I cannot answer that.

**The Chairman:** The allegation that the National Energy Program is not working, or will not work?

**Senator Roblin:** I am thinking of the latest arrangements. The latest arrangements are not sufficiently encouraging for the operators of some marginal wells, according to the industry's evidence. I am really trying to elucidate that through you, and find out what the department thinks of it.

**Senator Godfrey:** Mobil said they were not going to dig a certain number of wells which they ordinarily would have dug because it is just not economically possible they would not cut off their noses to spite their faces. We are therefore losing oil. We want to find out from the department what you are going to do about it.

**The Chairman:** You will recall that last week Mr. Little said there are two reasons why, in Saskatchewan, they had production on marginal wells. One reason was that they did not want to imperil their legal position by not producing, which in itself was a good explanation. The second reason was that, as he said, Canada needs oil, and therefore they felt they had more or less a duty to produce something and make some contribution.

Those were the two reasons that were given. Whether the government thinks they are important, or sufficiently important to do something about them, remains to be seen. Even though you are concerned, Mr. Toms, that it might add to the complexity of your system, I am glad, indirectly, that your statement along those lines indicates that you agree with so

[Traduction]

**Le président:** Le gouvernement fédéral a supprimé un programme de stimulation. Je veux parler ici de la déduction pour épuisement.

**M. Toms:** Oui, vous avez raison.

**Le président:** Avez-vous évalué les répercussions de cette mesure?

**M. Toms:** Eh bien, comme il a été signalé mardi par M. Clark lors de la séance du Comité, il semblait que l'octroi de prix considérablement plus élevés à la suite de l'accord conclu permettait au gouvernement fédéral de supprimer progressivement la déduction pour épuisement sur les terres du Canada.

**Le sénateur Roblin:** Nous parlons ici des terres provinciales.

**M. Toms:** La déduction pour épuisement sur les terres provinciales a été supprimée progressivement ou éliminée au moment de la présentation du Programme énergétique national, car on estimait que le prix de référence de \$38 qui était proposé pour le pétrole découvert grâce à des méthodes de récupération assistée constituait, à ce moment-là, un stimulant suffisant pour l'exploitation du pétrole sur les terres provinciales.

**Le sénateur Roblin:** Je dois reconnaître que j'ai voulu ici vous faire prendre position sur les allégations des représentants de l'industrie selon qui la mesure n'est pas efficace.

**M. Toms:** J'ai bien peur de ne pouvoir répondre.

**Le président:** À cette supposition selon laquelle le Programme énergétique national n'est pas efficace ou ne le sera pas?

**Le sénateur Roblin:** Je songe ici aux accords conclus dernièrement, qui n'encouragent pas suffisamment les exploitants de certains puits marginaux, selon les témoignages de l'industrie. En réalité, je voudrais éclaircir cette question avec vous et savoir ce qu'en pense votre Ministère.

**Le sénateur Godfrey:** Les représentants de Mobil Oil ont dit qu'ils n'allaient pas procéder au forage d'un certain nombre de puits qu'ils auraient, en temps normal, exploités parce que cela n'est tout simplement pas économiquement possible. Je suppose que si le contraire se réalisait, ils ne bouderaient pas contre leur ventre. Par conséquent, nous perdons du pétrole. Nous voulons savoir ce que le Ministère compte faire à ce propos.

**Le président:** Vous vous souviendrez que la semaine dernière, M. Little a énoncé les deux raisons pour lesquelles la Saskatchewan exploitait les puits marginaux. L'une d'elles était qu'elle ne voulait pas menacer sa situation juridique en refusant de produire du pétrole, ce qui en soit était une bonne explication. Deuxièmement, comme l'a signalé M. Little, le Canada a besoin de pétrole et par conséquent, la Saskatchewan estimait être plus ou moins de son devoir d'en produire et d'apporter sa contribution.

Voilà les deux raisons qui ont été avancées. Reste à voir si le gouvernement estime qu'elles sont importantes ou suffisamment importantes pour y répondre. Même si vous vous inquiétez, monsieur Toms, du fait que cela puisse venir ajouter à la complexité de votre système, indirectement, je suis heureux de vous entendre dire d'accord avec nombre des témoins qui ont



[Text]

many people who have appeared before us, and with what I think is the attitude of some of the members of this committee, namely that it is a very complex system. The question is, do you need such a complex system?

**Senator Cook:** Really, it is saying, "We agree that you need help, but it is too difficult to give you any help."

**Mr. Toms:** I can only reiterate what Dr. Clark said about the fact that discussions are taking place with the Saskatchewan government in respect of adjustments that will relate to marginal wells. There is simply nothing that can be brought forward at this time, certainly by me.

**Senator Cook:** We understand that.

**The Chairman:** That is talking about tomorrow or the day after tomorrow.

**Mr. Toms:** I cannot give a timing on that.

**Senator Cook:** Well, it is all very informative.

**The Chairman:** Will you go on?

**Mr. Toms:** The following two tables deal with the situation in respect of both marginal and average rates on new oil, and on oil which will be eligible for the new oil reference price. Would the committee like to work through these numbers, or dispense with them?

**Senator Molson:** I do not think we need them.

**Senator Roblin:** I do not believe we have heard about a problem with regard to the Canada lands financing structure. It seems to be zeroing in on the old oil in the provincial lands.

**Mr. Toms:** Perhaps we can move on to consider the table dealing with tax incentives.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Toms:** I gather there was a question raised about some numbers which the federal government had produced in respect of the size of the tax incentives that have existed on Canada lands. I thought it would be appropriate to show the tax savings on a hypothetical well, perhaps costing \$30 million, under the super-depletion regime. If I can work through this table, perhaps we can discuss the concept of tax expenditures and tax savings.

**The Chairman:** Do you mean as a justification?

**Mr. Toms:** What I would like to do is to try to explain the fact that there seems to be a difference of opinion as to the exact size of the tax incentives that existed on Canada lands. Perhaps we can deal later with the question of whether the tax incentives are a justification.

**The Chairman:** In relation to what? In relation to the sum total of the various taxes levied or in relation to the 25 per cent crown share?

[Traduction]

comparu devant notre Comité et également, à mon avis, avec la position de certains des membres du Comité qui estiment notamment le système très complexe. La question est de savoir si nous avons besoin d'un système aussi compliqué?

**Le sénateur Cook:** En réalité, le Ministère estime que l'industrie a besoin d'aide, mais qu'il est trop difficile de la lui accorder.

**M. Toms:** Je ne peux que répéter ce que M. Clark a dit au sujet des discussions qui ont cours actuellement avec le gouvernement de la Saskatchewan concernant les réajustements relatifs à l'exploitation des puits marginaux. Il n'y a absolument rien de neuf qui puisse être ajouté en ce moment, certainement pas par moi.

**Le sénateur Cook:** Nous comprenons bien.

**Le président:** Nous pourrions en parler demain ou après demain.

**M. Toms:** Je ne peux vous donner de date précise.

**Le sénateur Cook:** Eh bien, ce sont tous là des renseignements bien intéressants.

**Le président:** Vous poursuivez?

**M. Toms:** Les deux tableaux suivants concernent la situation analogue en ce qui a trait aux taux marginaux et moyens prévus pour le pétrole nouveau de même que pour le pétrole qui pourra être vendu au nouveau prix de référence. Le Comité souhaite-t-il étudier ces chiffres ou passer à autre chose?

**Le sénateur Molson:** Je ne pense pas que nous en ayons besoin.

**Le sénateur Roblin:** D'après moi, nous n'avons entendu parler d'aucun problème concernant la structure financière des terres du Canada. L'attention semble plutôt se porter sur l'ancien pétrole dans les terres provinciales.

**M. Toms:** Peut-être pourrions-nous poursuivre et étudier le tableau concernant les stimulants fiscaux.

**Le président:** D'accord.

**M. Toms:** Je crois qu'une question a été posée sur les chiffres que le gouvernement fédéral a donnés eu égard aux stimulants fiscaux qui existaient sur les terres du Canada. J'estimais convenable de faire état de la répartition des dégrèvements consentis pour l'exploitation d'un puits hypothétique, qui nécessiterait peut-être des frais de \$30 millions, suivant le régime de déductions pour super-épuisement. Si vous me permettez d'expliquer ce tableau, peut-être pourrions-nous discuter de cette notion de déductions et d'économies d'impôts.

**Le président:** Pour la justifier?

**M. Toms:** Ce que j'aimerais faire, c'est tenter d'expliquer cette différence d'opinion qu'il semble y avoir quant à l'importance des stimulants fiscaux qui existaient sur les terres du Canada. Peut-être pourrions-nous essayer plus tard de justifier ces stimulants.

**Le président:** Par rapport à quoi? Par rapport au total des divers impôts perçus ou aux droits de 25 p. 100 qui retire la Couronne?

[Text]

**Mr. Toms:** I would like to discuss the fact that there have been some numbers put forward to the effect that the total capital expenditures on Canada lands have been between \$4.5 billion and \$5 billion and that the federal government has suggested that the taxpayer has footed perhaps 75 per cent of those expenditures. This was a statement made by our minister.

**The Chairman:** The \$4.5 billion is a figure which I think the ministry used.

**Senator Cook:** It is quoted in here, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, that was one of the questions we were going to ask you in any event. If we are at that point now, why, that is fine. Mr. Little told us that his company could not justify a total of \$4.5 billion. They had prepared their figures, which were substantially less, and they had sent them to the department for comparative purposes and received no answer.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, I believe we are getting into some difficulty here with regard to the record in that the expression was used a few moments ago that "the quote is here." Perhaps we can find some way of putting the exact reference into the written record. I believe it would be helpful if the witness incorporated the quote in his reply.

**Mr. Toms:** I will read it.

**The Chairman:** What are you reading from?

**Mr. Toms:** I am reading from the *Minutes* of the House of Commons Committee on National Resources and Public Works dated January 20, 1981. The quote appears at page 16.7. This is from a speech by the Minister of Energy, Mines and Resources, and I quote:

For years now the Canadian taxpayer has been in fact paying the bulk of the oil and gas exploration expenditures made in the frontier regions. Some \$4.5 billion to \$5 billion has been spent to date in oil and gas development activities in the frontier regions. It is fair to say, and in fact I believe it is conservative to say, that some three-quarters of that, some \$3 billion, has been footed by the Canadian taxpayer. Indeed, not uncommonly more than 90 per cent of every exploration dollar has been covered through the contribution of the Canadian taxpayer.

**Mr. Gillespie:** As I recall it from the testimony of the representatives of Mobil Oil, their quarrel was not with the \$4.5 billion or \$5 billion figure. Their quarrel was with the \$3 billion figure, is that right?

**Mr. Toms:** That is correct.

**Mr. Gillespie:** They thought that that figure was substantially lower. I have forgotten what it was that they gave.

**Senator Cook:** Yes. Mr. Little, to my recollection, said that they had not received any breakdown of the figure quoted by the minister and it was their opinion and the opinion of the industry that the figure was far too high.

[Traduction]

**M. Toms:** J'aimerais discuter des chiffres qui ont été avancés, suivant lesquels le total des dépenses en capital sur les terres du Canada se seraient déjà chiffrées entre \$4 milliards, et \$5 milliards; de plus, j'aimerais que nous abordions cette question suivant laquelle le gouvernement fédéral aurait laissé entendre que le contribuable a fait environ 75 p. 100 de ces frais. C'est ce qu'a déclaré notre ministre.

**Le président:** Le ministre a parlé, je crois, de \$4.5 milliards.

**Le sénateur Cook:** Nous avons la citation, monsieur le président.

**Le président:** Oui, c'est là une des questionssque nous voulions vous poser de toute façon. Si nous en sommes là maintenant, pourquoi pas? M. Little nous a affirmé que sa société ne pourrait justifier un total de \$4,5 milliards. Les représentants de la société avaient établi ces chiffres, qui étaient de beaucoup inférieurs, et les avaient fait parvenir au Ministère à des fins de comparaison, mais n'ont pas reçu d'accusé de réception.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, je crois que nous éprouvons ici quelque difficulté en ce qui concerne le compte rendu car on a dit il y a quelques minutes que nous avions la citation. Peut-être pourrions-nous trouver une façon d'y insérer la référence exacte. Je crois qu'il pourrait être utile que le témoin joigne la citation à sa réponse.

**M. Toms:** Je vais la lire.

**Le président:** D'où tirez-vous cette citation?

**M. Toms:** La citation est tirée des Procès verbaux et Témoignages du Comité de la Chambre des communes des ressources nationales et des travaux publics du 20 janvier 1981. Elle se trouve en page 16.7. Il s'agit d'un discours prononcé par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et je cite:

Depuis des années, le contribuable canadien paie la majeure partie des dépenses d'exploration relatives au pétrole et au gaz qui sont engagées dans les régions pionnières. Quelque 4,5 à 5 milliards de dollars ont, jusqu'à présent, été dépensés dans les activités de mise en valeur du pétrole et du gaz dans ces régions. On peut à juste titre dire que les trois quarts de cette somme, soit 3 milliards de dollars, ont été versés par les contribuables canadiens. En effet, il n'est pas rare que plus de 90 p. 100 de chaque dollar d'exploration proviennent de la contribution fiscale des Canadiens.

**M. Gillespie:** Si je me souviens bien du témoignage des représentants de Mobil Oil, ils n'ont pas contesté les chiffres de \$4,5 ou \$5 milliards. Ce qui les chicotait, c'étaient les \$3 milliards, n'est-ce pas?

**M. Toms:** C'est exact.

**M. Gillespie:** Ils croyaient que ce chiffre était sensiblement moins élevé. Je ne me souviens pas de ce qu'ils avançaient.

**Le sénateur Cook:** Vous avez raison. M. Little, si ma mémoire est bonne, a dit qu'il n'avait pas reçu de ventilation des chiffres cités par le Ministre et qu'à son avis, de même

[Text]

**Senator Barrow:** Not only that, their quarrel was that the arrangement under which they had first entered this was subsequently changed.

**Senator Cook:** That is right.

**Senator Molson:** The rules were changed.

**Senator Barrow:** Yes, the rules were changed. That was their big quarrel.

**The Chairman:** Wasn't the basic complaint that something which originally took the form of a grant or an allowance of some kind is now being used as a justification for supporting the 25 per cent crown interest?

**Senator Barrow:** That is right.

**Senator Cook:** In any case, this figure was inflated.

**The Chairman:** Yes. In any event, the figure was not an accurate one.

**Mr. Toms:** Could I perhaps deal with that portion of the question?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Toms:** If you look at the example which I have prepared here, which deals with the size of the tax incentives on what may be a typical well—

**Senator Cook:** This is hypothetical, is it?

**Mr. Toms:** I would say that it is a hypothetical well, but the well costs are not unreasonable.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, perhaps, if it would be agreeable, we could have the document headed "Tax Incentives Canada Lands" incorporated in the transcript of the evidence at this point. Then the discussion would have meaning when we come to read it later on.

**The Chairman:** Yes.

#### TAX INCENTIVES — CANADA LANDS

<u>Well Cost</u>	\$30 million (\$25 million eligible for super depletion)
<u>Total Tax Savings</u>	
100% Write-off	\$14.1 million (47%)
33⅓% Depletion	\$ 4.7 million (16%)
66⅔% Super Depletion	<u>\$ 7.8 million (26%)</u>
Total Savings	\$26.6 million (89%)
<u>Net Cost to Fully Taxable Firm</u>	\$ 3.4 million (11%)

[Traduction]

qu'à celui de l'industrie, les chiffres étaient beaucoup trop élevés.

**Le sénateur Barrow:** Non seulement cela, mais les représentants ont aussi soutenu que l'accord qui avait d'abord été conclu était substantiellement modifié.

**Le sénateur Cook:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** Les règles ont été changées.

**Le sénateur Barrow:** C'est vrai. C'est là le point qui les ennuyait le plus.

**Le président:** Fondamentalement, ne se plaint-on pas qu'un stimulant qui, au départ, était versé sous forme de subvention ou de déduction de quelque nature, est maintenant utilisé pour justifier les droits de 25 p. 100 que se réserve la Couronne?

**Le sénateur Barrow:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** De toute façon, les chiffres ont été gonflés.

**Le président:** Oui. Quoi qu'en soit, les chiffres n'étaient pas justes.

**M. Toms:** Me permettez-vous d'aborder cette partie de la question?

**Le président:** Bien sûr.

**M. Toms:** Si vous prenez l'exemple que j'ai préparé, et qui concerne les stimulants fiscaux sur ce qui pourrait bien être un puits type . . .

**Le sénateur Cook:** C'est un puits hypothétique, n'est-ce pas?

**M. Toms:** Oui, je dois dire que c'est une exploitation hypothétique, mais les coûts ne sont pas déraisonnables.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, si tout le monde est d'accord, peut-être pourrions-nous reproduire le tableau intitulé «Stimulants fiscaux sur les terres du Canada» dans les témoignages. Notre discussion serait alors mieux étayée lorsqu'on lira le compte rendu des témoignages.

**Le président:** D'accord.

#### STIMULANTS FISCAUX — TERRES DU CANADA

<u>Coût du puits</u>	\$30 millions (\$25 millions de déduction pour super-épuisement)
<u>Total des dégrèvements</u>	
Amortissement de 100%	\$14.1 millions (47%)
Épuisement de 33⅓%	\$ 4.7 millions (16%)
Super-épuisement de 66⅔%	<u>\$ 7.8 millions (26%)</u>
Total des économies	\$26.6 millions (89%)
<u>Coût net pour une société entièrement imposable</u>	\$ 3.4 millions (11%)



[Text]

**Mr. Toms:** Assuming that the well cost \$30 million, the now-expired frontier exploration allowance, or, as it was commonly known, super-depletion allowance, granted a special depletion allowance on costs for an individual well over \$5 million. The result is that, with regard to a \$30 million well, \$25 million of that expenditure was eligible for a frontier exploration allowance. If we look at the total tax savings that would be generated by a \$30 million expenditure on a particular well, we can break it down into three categories.

First of all, a company which is fully taxable will be allowed to write off, in the year in which they were incurred, 100 per cent of the costs of that well. If the tax rate is 47 per cent, the total tax savings generated as a result of the \$30 million would be \$14.1 million. In addition, the \$30 million will earn a one-third depletion allowance, or did so earn during this time period, with the result that taxes would be reduced by a further \$4.7 million. The \$25 million would have generated a two-thirds or 66⅔ per cent super-depletion allowance, creating an additional tax savings of \$7.8 million. The total tax saving, therefore, is \$26.6 million, or 89 per cent of the original well cost. The result is that the net cost to a fully taxable firm is approximately \$3.4 million, or 11 per cent.

The point I would like to make is that there seems to be a bit of confusion as to what constitutes a tax incentive. That appears to be the basis for the fact that the estimates are somewhat different. When the department made its estimate that about 75 per cent of the costs were footed by the Canadian taxpayer, we added up the total savings caused by the 100 per cent write-off, the 33⅓ per cent depletion and the 66⅔ per cent depletion. Other people have looked at tax expenditures as opposed to tax savings and have identified tax expenditures as being special concessions over and above what is normal to the industry. I believe that that is the basis for the difference in opinion as to the extent to which the Canadian taxpayer has footed the bill for frontier exploration expenditures. It deals not so much with a difference between basic underlying analyses but more with what is included or what is not included.

**The Chairman:** Mr. Toms, with respect to the 33⅓ per cent depletion and the 66⅔ per cent super-depletion, did those items not have a special description or purpose that was indicated when the legislation came in? What were they to encourage?

**Mr. Toms:** Depletion has a long history, Mr. Chairman. It has always been a special incentive for the oil and gas industry. It dates back a number of years. The rationale behind depletion was to give a special incentive to the oil and gas industry

[Traduction]

**M. Toms:** En supposant que le coût du puits ait été de \$30 millions, selon la déduction pour frais d'exploration pionnière qui est maintenant expirée, ou qu'on appelle communément la déduction pour super-épuiement, on accordait une déduction spéciale pour épuiement sur tous les frais d'exploitation d'un puits au-delà de \$5 millions. Il en résulte donc que pour tout puits de \$30 millions, \$25 millions pouvaient être considérés comme des frais d'exploration pionnière déductibles. Si vous prenez le total des économies d'impôt qui peuvent être réalisées sur des frais de \$30 millions engagés pour l'exploitation d'un puits en particulier, il est possible de les ventiler en trois catégories.

D'abord, une société qui est totalement imposable pourra amortir, au cours de l'année où ils sont engagés, 100 p. 100 des frais d'exploitation de ce puits. Si le taux d'imposition est de 47 p. 100, le total des économies d'impôt qui s'ensuivent sera de \$14,1 millions. En outre, les \$30 millions vont permettre une déduction pour épuiement équivalant à un tiers, ou ont permis cette réduction au cours de la même période, faisant ainsi en sorte que la charge fiscale soit réduite de \$4,7 millions supplémentaires. Les \$25 millions qui restent donneront droit à une déduction pour super-épuiement équivalente aux deux tiers ou à 66⅔ p. 100, permettant ainsi une économie supplémentaire d'impôt de \$7,8 millions. Par conséquent, le total des économies d'impôt est de \$26,6 millions ou 89 p. 100 du coût initial du puits. Il en résulte donc que le coût net pour une société totalement imposable est d'environ \$3,4 millions ou 11 p. 100.

Ce que je tiens à signaler ici, c'est qu'il semble y avoir légère confusion quant à ce que l'on considère comme un stimulant fiscal. Il semble que ce soit la raison fondamentale pour laquelle les estimations sont quelque peu différentes. Lorsque le ministère a estimé qu'environ 75 pour cent des coûts étaient assumés par les contribuables canadiens, nous avons ajouté les recettes globales entraînées par l'amortissement de 100 pour cent, la déduction pour épuiement de 33⅓ de même que la déduction pour super-épuiement de 66⅔ pour cent. D'autres ont évalué les déductions au regard des économies d'impôt et ont considéré les premières comme des concessions spéciales dépassant les concessions qui sont normalement accordées à l'industrie. Je crois que c'est là fondamentalement que repose la différence d'opinion en ce qui a trait à la part du contribuable canadien dans les frais d'exploration pionnière. L'écart ne porte pas tellement sur une différence entre des analyses fondamentales sous-jacentes, mais bien plutôt sur les chiffres qu'on y inclut ou qu'on n'inclut pas.

**Le président:** Monsieur Toms, en ce qui concerne la déduction de 33⅓ pour cent et la déduction pour super-épuiement de 66⅔ pour cent, ces postes n'ont-ils pas été précisément décrits ou leur objectif bien établi lorsque la loi a été adoptée? Quels secteurs ces déductions devraient-elles stimuler?

**M. Toms:** Monsieur le président, la déduction pour épuiement est accordée depuis longtemps. Elle a toujours été considérée comme un stimulant spécial accordé à l'industrie pétrolière et gazière. Elle remonte à un certain nombre d'années.

[Text]

to undertake exploration and development activities. That has been the philosophy in the past.

**The Chairman:** You will notice that these two items that I have mentioned are in addition to what I refer to as the "regular" 100 per cent depletion allowance. Therefore, one would conclude that, when there is something extra of that nature, it is intended to serve a special purpose.

**Mr. Toms:** Yes.

**The Chairman:** The special purpose, as you have indicated, would appear to be to encourage the undertaking of exploration and development on a more substantial scale than seemed to be encouraged by the 100 per cent allowance.

**Mr. Toms:** That is correct.

**The Chairman:** So then you are making use of those special depletion allowances for the purpose of figuring out what benefit was given to these interests in Canadian lands in order to encourage them to undertake something that presented obviously more than ordinary difficulties. This was special encouragement for a special situation. Is that right?

**Mr. Toms:** That is correct.

**The Chairman:** Now what you want to do, in your justification—and maybe you are hard put to find enough—is to take that back for justification purposes. You want credited as a benefit the fact that the general Canadian taxpaying public gave this benefit to these interests by way of tax incentive. Is that correct?

**Mr. Toms:** Mr. Chairman, whether the tax incentives are the justification for the 25 per cent back-in is not a question I can answer; I do wish to point out that there seems to be a difference in terms of measuring the actual size of the tax incentives that have been granted.

**The Chairman:** Let's put it a little stronger than that. Mobil Oil said to us that "these special allowances by way of depletion had a special purpose, and we undertook by reason of those allowances to do certain work". Now you are taking it back for purposes of justifying your tax incentives and the cancellation of depletion.

**Senator Cook:** If I may put another question along the same lines, it is stated that from \$4 billion to \$5 billion has been spent. I understand there is only one producing well in these areas at the present moment.

**Senator Molson:** If any.

**Mr. Toms:** I believe that Norman Wells is the only producing well and that the Kotaneelee field is capable of production but has not yet produced.

**Senator Cook:** On the strength of the \$4 billion to \$5 billion that may possibly go down the drain, we are going to take 25 per cent of anything that does become productive.

**Senator Molson:** The only incentive is based on the income tax paid by the corporation involved. Otherwise, they do not

[Traduction]

Son objectif fondamental était d'accorder un stimulant spécial à l'industrie pétrolière et gazière pour l'inciter à entreprendre des travaux d'exploration et d'exploitation. Voilà pourquoi elle a été conçue.

**Le président:** Vous remarquerez que ces deux postes que je viens de signaler s'ajoutent à ce que j'appelle la déduction «habituelle» de 100 pour cent pour l'épuisement. Par conséquent, on peut en conclure que lorsqu'une disposition de ce genre est ajoutée, elle doit servir à une fin particulière.

**M. Toms:** Oui.

**Le président:** Cette fin particulière, comme vous l'avez dit, semble être d'encourager l'exploration et l'exploitation sur une plus grande échelle que ce que paraît inciter à le faire la déduction de 100 p. 100.

**M. Toms:** C'est exact.

**Le président:** C'est donc dire que vous recourez à ces déductions spéciales pour épuisement pour détailler les avantages que comporte l'exploitation sur les terres canadiennes afin d'encourager les sociétés à entreprendre des travaux d'exploitation qui présentaient de toute évidence des difficultés plus grandes qu'à l'accoutumée. On a offert un encouragement particulier pour une situation particulière. N'est-ce pas?

**M. Toms:** C'est exact.

**Le président:** Maintenant, la façon dont vous pouvez justifier, et ce n'est pas sûr que vous y arriviez, c'est de reprendre ces arguments à cette fin précise. Vous voulez que l'on considère comme un avantage le fait que le contribuable canadien ait payé pour accorder cet avantage sous forme de stimulant fiscal. C'est exact?

**M. Toms:** Monsieur le président, je ne peux pas dire si les stimulants fiscaux viennent justifier ou non cette garantie de 25 p. 100; toutefois, je tiens à signaler qu'il semble y avoir une différence dans l'estimation de l'ampleur véritable des stimulants fiscaux qui ont été accordés.

**Le président:** Tirons les choses plus au clair. Les représentants de Mobil Oil nous ont dit que ces déductions spéciales pour épuisement visaient un objectif précis et ils ont entrepris, forts de ces déductions, certains travaux. Et maintenant vous reprenez ces arguments pour justifier les stimulants fiscaux et l'annulation de la déduction.

**Le sénateur Cook:** Si je puis me permettre de poser une autre question dans la même veine, il est dit que de \$4 milliards à \$5 milliards ont été dépensés. Je crois savoir qu'il n'existe qu'un seul puits exploité dans ces régions actuellement.

**Le sénateur Molson:** S'il en est.

**M. Toms:** Je crois que le puits Norman est le seul puits en activité actuellement et que le gisement Kotaneelee pourrait l'être, mais qu'il n'est pas encore exploité.

**Le sénateur Cook:** Sur les quatre à cinq milliards qui pourraient être récoltés, nous allons prendre 25 p. 100 de toute activité susceptible de devenir productive.

**Le sénateur Molson:** Le seul stimulant est fondé sur l'impôt sur le revenu versé par les sociétés en cause. Autrement, elles



[Text]

get the money. These extra charges, these special charges which they are allowed to write off, are entirely dependent on the rate of tax the corporation is paying. Is that not right?

**Mr. Toms:** That is correct. In order to generate tax savings, a corporation must be in a position that, having made the expenditure, they can therefore reduce their taxes. So they must be in a tax-paying position.

**Senator Molson:** They must be in a tax-paying position to the extent that these allowances, special or otherwise, permit them to make the deductions from the tax payable.

**Mr. Toms:** That is correct, but I would say that there is one subtlety involved, and that is that corporations who are not themselves in a tax-paying position are able, through the use of drilling funds, to ensure that these benefits flow to individuals or other corporations who are in a tax-paying position. In particular, the structure of drilling funds and flow-through share corporations allows individuals to take advantage, or it did allow that in the past, even though the corporation itself was not in a tax-paying situation.

These tax expenditure figures and tax saving figures are difficult to estimate. There is simply no single source which says that the figure is a certain amount. They must be estimated, largely on the basis of what information we have available.

**Senator Molson:** Does that mean that through the drilling funds a company like Mobil, for the sake of argument, who was arguing this point, might not in fact have received the benefits of the deductions we are talking about? The benefits have passed to others?

**Mr. Toms:** That is correct, but in economic terms in the sense that, if you are in a position to offer a drilling fund to a group of individuals who are then able to make maximum use of tax deductions, certainly the terms and conditions that those individuals would demand as a right for their participation in the drilling fund would be different.

**Senator Roblin:** But they are not paying the price for the 25 per cent back-in. Somebody else is.

**Mr. Toms:** The drilling funds, or at least those that are structured so that each individual in the drilling fund has an interest in the eventual production from the well, will also face a reduction in their interest.

**Senator Roblin:** But how many drilling funds have actually been put in place in the Canada lands? Dome have one, I believe, but is it not a fact that most of the drilling funds are in the provincial territories?

**Mr. Toms:** I believe more than one drilling fund has been set up by Dome Petroleum.

**Senator Roblin:** But it is not a prominent feature of exploration in Canada lands so far.

**Mr. Toms:** I don't know whether it is prominent. It was important during the period of frontier depletion, because the super-depletion allowance was available as a deduction for individuals without resource income. So the drilling funds were used on Canada lands during that period. How prominent they

[Traduction]

ne retirent rien. Ces frais supplémentaires qu'il a été permis d'amortir sont entièrement tributaires du taux d'impôt des sociétés. N'est-ce pas?

**M. Toms:** C'est exact. Pour bénéficier de dégrèvements, une société doit pouvoir, après avoir engagé les frais, être en mesure de réduire ses impôts. Elle doit être imposable.

**Le sénateur Molson:** Oui, dans la mesure où ces déductions, spéciales ou autres, leur accordent des déductions de l'impôt qu'elles doivent payer.

**M. Toms:** C'est exact, mais je dois dire qu'il y a ici une petite subtilité, c'est-à-dire que les sociétés qui n'ont pas elles-mêmes à payer d'impôt, peuvent, en recourant aux crédits de forage, faire en sorte que ces avantages profitent à des particuliers ou à d'autres sociétés qui paient de l'impôt. Plus particulièrement, d'après la structure des fonds de forage et des sociétés par actions qui recourent à la méthode de l'impôt exigible, il est possible à des particuliers d'en profiter, ou la chose a été possible dans le passé, même si la société elle-même n'a pas à payer d'impôt.

Il est difficile d'estimer ces déductions et ces dégrèvements. Il n'existe absolument aucune source qui vienne préciser ces chiffres qui doivent être évalués dans l'ensemble d'après les renseignements qu'on nous donne.

**Le sénateur Molson:** Cela veut-il dire que grâce aux crédits de forage, une société comme Mobil Oil, pour les besoins de la cause, qui a soulevé cette question, pourrait en fait ne pas avoir tiré parti des déductions dont nous parlons? Ces avantages auraient été transférés à d'autres?

**M. Toms:** C'est exact, mais en termes économiques, si vous êtes en mesure d'offrir un fonds de forage à un groupe de particuliers qui peut alors tirer profit au maximum des déductions d'impôt, les modalités que ces particuliers exigeraient pour leur participation au fonds de forage seraient alors certainement différentes.

**Le sénateur Roblin:** Mais ils ne paient pas les droits supplémentaires de 25 p. 100. C'est quelqu'un d'autre qui paie.

**M. Toms:** Les fonds de forage, du moins ceux qui sont structurés de manière que chaque participant ait un intérêt dans la production éventuelle du puits, feront également l'objet d'une baisse d'intérêt.

**Le sénateur Roblin:** Combien de fonds de forage ont déjà été mis en place sur les terres du Canada? Dome en a un, je crois, mais n'est-il pas exact que la plupart des fonds de forage se trouvent sur des terres provinciales?

**M. Toms:** Je crois que Dome Petroleum a établi plus d'un fonds de forage.

**Le sénateur Roblin:** Mais cela n'a pas été un aspect important de l'exploration dans les terres du Canada jusqu'à présent.

**M. Toms:** Je ne sais pas s'il s'agit d'un aspect important. C'était un aspect important pendant la période où on offrait des déductions pour épuisement dans les régions frontalières, parce que la déduction pour super-épuisement était offerte aux particuliers qui n'obtenaient pas de revenu des ressources. Les



[Text]

are in other companies' activities, other than Dome, I am afraid I do not know.

**Senator Cook:** But the whole scheme, on the bottom line, depends upon success. If these people who get all these super-depletion and all of the different allowances don't produce a well, then it means nothing. It is all water under the bridge.

**Senator Barrow:** Or they don't have other sources of income to write this off against.

**Senator Cook:** Even then it is only just a net.

**Senator Roblin:** They might as well have stayed in bed, if they don't find something ultimately.

**Senator Cook:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, I am not sure that I understand the difference between the calculations of the officials and Mobil's calculations which we have not yet seen. As I understand it, you look at the tax savings as set forth in this example. I understood you to say, Mr. Toms, that Mobil only looks at tax expenditures.

**Mr. Toms:** I believe that what has been included in Mobil's \$300 million figure is probably only the super-depletion portion of it. I simply do not know. In my opinion, there is a difference between total tax savings and tax expenditures which are the result of special provisions which exist only for these particular types of investment. It is a debatable item as to whether or not the 66⅔ per cent super-depletion is the only tax expenditure in this calculation.

**The Chairman:** Which of those total tax savings would be in relation to super-depletion—the 33⅓ per cent and 66⅔ per cent?

**Mr. Toms:** Regarding the super-depletion figure, I feel certain that that, as well as the 33⅓ per cent depletion, would be considered to be a tax expenditure by most people.

**The Chairman:** My question is: If I wanted to determine how much of this total tax savings, in your statement, is in relation to super-depletion allowances, what items should I look at?

**Mr. Toms:** The \$7.8 million is the tax savings generated by the super-depletion allowance, which is about 26 per cent of the total cost of the well.

**The Chairman:** But the 33⅓ per cent depletion allowance in your statement is in addition to 100 per cent write-off by way of depletion.

**Mr. Toms:** That is correct—100 per cent write-off by way of exploration.

**The Chairman:** What is it that is different in the 33⅓ per cent depletion and the 66⅔ per cent, other than the arithmetic and the dollars? Are they not both super-depletion?

[Traduction]

fonds de forage étaient donc utilisés à l'égard des terres du Canada pendant cette période. Je ne sais pas vraiment quelle était leur importance dans les activités des sociétés autres que la Dome.

**Le sénateur Cook:** Mais toute l'idée, fondamentalement, dépendait du succès. Si ces personnes qui obtiennent toutes ces déductions pour super-épuisement et toute les diverses autres déductions n'exploitent pas un puits, cela ne rime à rien.

**Le sénateur Barrow:** Ou encore elles n'ont pas d'autre source de revenu leur permettant d'amortir ces coûts.

**Le sénateur Cook:** Et ce n'est encore là qu'une somme nette.

**Le sénateur Roblin:** Ils auraient tout aussi bien pu rester couchés, s'ils ne découvrent rien au bout du compte.

**Le sénateur Cook:** C'est exact.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, je ne suis pas certain de bien comprendre la différence entre les calculs des représentants et les calculs de Mobil, que nous n'avons pas encore vus. Si j'ai bien compris, vous étudiez les dégrèvements, tel que nous l'avons vu dans cet exemple. Vous avez bien dit, monsieur Toms, que Mobil n'étudie que les dépenses fiscales?

**M. Toms:** Je suppose que le chiffre de \$300 millions de la Mobil ne tient probablement compte que du super-épuisement. Je ne le sais vraiment pas. Selon moi, il y a une différence entre les dégrèvements totaux et les dépenses fiscales qui sont le résultat des dispositions spéciales qui n'existent que pour ce type particulier d'investissement. Que le super-épuisement de 66⅔ p. 100 soit la seule dépense fiscale plutôt qu'un dégrèvement est discutable.

**Le président:** Lequel de ces dégrèvements totaux serait lié au super-épuisement, celui de 33⅓ p. 100 ou de 66⅔ p. 100?

**M. Toms:** Pour ce qui est du chiffre que vous avez donné pour le super-épuisement, je suis persuadé que la plupart y verrait, tout comme dans l'épuisement, de 33⅓ p. 100, une dépense fiscale.

**Le président:** Je veux en fait savoir, de quels facteurs je devrais tenir compte si je voulais déterminer quelle partie de ce dégrèvement total dont vous avez parlé est liée aux déductions pour super-épuisement.

**M. Toms:** Les \$7,8 millions représentent strictement le dégrèvement provenant de la déduction pour super-épuisement qui correspond à environ 26 p. 100 du coût total du puits.

**Le président:** Mais la déduction pour épuisement de 33⅓ p. 100 dont vous avez parlé est accordée en sus de l'amortissement de 100 p. 100 offert sous forme de déduction pour épuisement.

**M. Toms:** C'est exact; un amortissement de 100 p. 100 offert sous forme d'exploration.

**Le président:** Quelle est la différence entre l'épuisement de 33⅓ p. 100 et celui de 66⅔ p. 100, autre que les différences d'arithmétique et de dollars? Ne s'agit-il pas, dans les deux cas, d'un super-épuisement?

[Text]

**Mr. Toms:** There is a difference in the arithmetic. They are both extra deductions that would be granted over and above the actual expenditure.

**The Chairman:** So therefore, if we are looking at "super", which means extra over the 100 per cent, I would add the two of them together—that is, the \$7.8 million and the \$4.7 million, which would be around \$12 million plus. If I took them out of your calculation, what would be the resulting figures in your statement?

**Mr. Toms:** The total tax savings that would be generated by this well would be about half of the original well cost.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I think that most of us can see the justification for this 25 per cent back-in from now on in, but most of us feel that the logic of the public policy and the justification for it, which imposes the 25 per cent back-in retroactively is, to say the least, a bit thin.

**The Chairman:** Mobil Oil's complaint was the retroactivity.

**Senator Cook:** Yes.

**The Chairman:** Which they thought was perfectly all right to apply from here on in.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, I would like to clarify in my own mind what this 100 per cent write-off is and what it relates to. Does it relate to exploration and development expenses—capital costs?

**Mr. Toms:** Under the existing income tax system, if you incur an exploration cost, you are allowed to deduct it in calculating corporate income taxes in the year in which it was incurred. Even if, for example, that exploration cost resulted in a successful well, and that successful well existed for a number of years, and its economic life was considerably more than one year, you would still be allowed to deduct the cost of that exploration well in the first year.

**Mr. Gillespie:** From your income.

**Mr. Toms:** From your income, in the first year. One could compare capital consumption allowances or depreciation allowances under the income tax system with true economic life. If the economic life of that capital expenditure was 10 or 15 years, then one would depreciate that capital over 10 or 15 years; but the tax system has allowed you effectively to claim the cost of that exploration well in the year in which it was incurred. There are similar examples elsewhere in the tax system. For example, manufacturing and processing assets are written off in two years, on a straight line basis, even though the economic life of those assets, the service life of those assets, the number of years in which they are going to be used, would be considerably more than two years. So there are a number of other examples in the tax system where the capital consumption allowance or the rate of write-off differs considerably from the economic life of the asset.

**Mr. Gillespie:** I understand that. I guess my next question is: Does the \$14.1 million figure that you indicate here repre-

[Traduction]

**M. Toms:** Il y a une différence au point de vue mathématique. Il s'agit dans les deux cas de déductions supplémentaires qui seraient accordées en plus des dépenses réelles.

**Le président:** Ainsi, si nous étudions le «super», ce qui veut dire accordé en sus des 100 p. 100, j'additionnerais les deux, c'est-à-dire \$7,8 millions et \$4,7 millions, ce qui représenterait plus de \$12 millions. Si je les retranchais de votre calcul, quels chiffres obtiendriez-vous?

**M. Toms:** Le dégrèvement total que l'on obtiendrait serait d'environ la moitié des coûts originaux du puits.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, je crois que la plupart d'entre nous peuvent comprendre la raison pour laquelle ce droit supplémentaire de 25 p. 100 sera dorénavant offert, mais nous croyons que la logique de la politique générale et sa justification, l'imposition du droit supplémentaire de 25 p. 100 de façon rétroactive, laissent pour le moins à désirer.

**Le président:** L'objection de la société Mobil Oil portait sur la rétroactivité.

**Le sénateur Cook:** C'est exact.

**Le président:** Mais elle trouvait parfaitement normale la perception de ce droit à compter de ce jour.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, j'aimerais bien comprendre ce qu'est exactement cet amortissement de 100 p. 100, sur quoi il porte. Porte-t-il sur les frais d'exploration et de développement, sur les coûts d'immobilisation?

**M. Toms:** Aux termes du régime fiscal actuel, si vous subissez des frais d'exploration, vous pouvez les déduire dans le calcul de l'impôt sur le revenu des sociétés pendant l'année où ces frais ont été subis. Même si, par exemple, ces coûts d'exploration ont permis la découverte d'un puits producteur, que ce puits ait produit pendant un certain nombre d'années, et que sa durée utile ait porté sur bien plus d'une année, vous auriez toujours le droit de déduire les coûts de ce puits d'exploration pendant la première année.

**M. Gillespie:** De les déduire de votre revenu.

**M. Toms:** C'est exact, de votre revenu pendant la première année. On pourrait comparer les déductions pour consommation de capital ou les provisions pour amortissement offertes dans le cadre du régime d'impôt sur le revenu avec une durée utile concrète, si la durée utile de cette dépense d'investissement était de 10 ou 15 ans, on amortissait cette dernière pendant cette période; mais le régime fiscal vous a permis efficacement de réclamer le coût de cette exploration pendant l'année où les frais ont été engagés. Des exemples analogues existent d'ailleurs pour d'autres secteurs du régime fiscal. Par exemple, les capitaux investis pour la fabrication et le traitement de ces capitaux, c'est-à-dire leur durée utile, ou le nombre d'années pendant lesquelles ils seront utilisés, est de beaucoup supérieure à deux ans. Il existe donc dans le régime fiscal un certain nombre d'autres exemples où la déduction pour consommation de capital ou le taux de l'amortissement diffèrent considérablement de la durée utiles des capitaux.

**M. Gillespie:** Je comprends. Je voudrais donc vous poser la question suivante: le chiffre de \$14,1 millions que vous indi-



[Text]

sent the total write-off, or does it represent the advantage that is given to the petroleum and gas industry through the fast write-off, the 100 per cent immediate write-off?

**Mr. Toms:** That represents the total write-off. If that asset were somewhere else, in some other industry, and it was a different type of expenditure, it is quite possible that that expenditure would be written off over many years.

**Mr. Gillespie:** Or it could conceivably be written off immediately also, with respect to certain represented operating expenses.

**Mr. Toms:** That is correct.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, this 100 per cent write-off of exploration costs, I understand, applies not only to Canada lands but also to exploration in provincial lands, does it not?

**Mr. Toms:** That is correct.

**Senator Roblin:** So really this is nothing extra. This is what you would get if you were drilling for oil anywhere, regardless of the Canada lands proposition.

**Mr. Toms:** That is correct.

**Senator Roblin:** Then how on earth do you justify taking 25 per cent back-in on the basis of this sum when you do it for only one portion of the country?

**The Chairman:** Especially retroactively.

**Senator Roblin:** Yes, on one set of investors and not on the others.

**Mr. Toms:** The justification for the 25 per cent back-in is something I cannot deal with. I would suggest that the question be raised when the minister appears before the committee.

**Senator Cook:** The minister has already justified his speech. It raises the question of how accurate his figures are.

**Mr. Gillespie:** Perhaps I could develop my understanding of the situation. Is it not safe to say that part of the \$14.1 million tax saving indicated here would avail to a normal corporation involved in other activities?

**Mr. Toms:** Yes. There is quite a difference between the 100 per cent write-off and something that is written off over a number of years, in present value terms.

**The Chairman:** If this were ordinary depletion allowance instead of 100 per cent, what would the figure be?

**Mr. Toms:** If it were deducted on a 10 per cent declining balance, it would be written off over a great number of years, with the result that the present value of those tax deductions would be considerably lower.

**The Chairman:** What I am trying to find out is how much of this 100 per cent write-off, which totals \$14 million, would be represented by ordinary depletion allowance, in any event?

[Traduction]

quez ici représente-t-il l'amortissement total, ou s'agit-il de l'avantage que constitue pour l'industrie du pétrole et du gaz l'amortissement rapide, c'est-à-dire l'amortissement immédiat de 100p. 100?

**M. Toms:** Ce chiffre représente l'amortissement total. Si les capitaux étaient employés ailleurs, dans une autre industrie, et qu'il s'agit d'un autre genre de dépense, il est très possible que cette dépense serait amortie sur de nombreuses années.

**M. Gillespie:** Elle pourrait aussi l'être immédiatement, en ce qui concerne certaines dépenses d'exploitation.

**M. Toms:** Effectivement.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, cet amortissement de 100p. 100 des coûts d'exploration, si je comprends bien, s'applique non seulement aux terres du Canada, mais aussi aux terres provinciales, n'est-ce pas?

**M. Toms:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** Il n'y a donc là rien de nouveau. C'est ce qu'une entreprise de prospection pétrolière obtiendrait n'importe où, quelle que soit la proposition relative aux terres du Canada.

**M. Toms:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** Par conséquent, comment diable justifiez-vous les droits supplémentaires de 25p. 100 fondés sur cette somme, si vous ne les appliquez que dans une partie du pays?

**Le président:** Surtout rétroactivement.

**Le sénateur Roblin:** Oui, pour une catégorie d'investisseurs et non pour les autres.

**M. Toms:** Je ne peux justifier les droits supplémentaires de 25 p. 100; je proposerais que cette question soit posée lorsque M. Clark ou le ministre comparaitra devant le Comité.

**Le sénateur Cook:** Le ministre a déjà justifié son attitude; il s'agit maintenant de savoir à quel point les chiffres qu'il a cités sont exacts.

**M. Gillespie:** Permettez-moi de résumer ce que je comprends de la situation. N'est-il pas exact qu'une partie des dégrèvements fiscaux de \$14,1 millions dont il est question ici serait accordée à une entreprise normale œuvrant dans un autre secteur?

**M. Toms:** Oui. En termes de valeur actuelle, il y a une bonne différence entre l'amortissement de 100 p. 100 et un amortissement échelonné sur un certain nombre d'années.

**Le président:** S'il s'agissait d'une déduction ordinaire pour épuisement plutôt que d'une déduction de 100 p. 100 quel en serait le montant?

**M. Toms:** Un résidu décroissant de 10 p. 100 pourrait être amorti sur de nombreuses années; la valeur actuelle de ces déductions fiscales serait donc beaucoup plus basse.

**Le président:** Ce que je voudrais savoir, c'est la proportion de cet amortissement de 100 p. 100, totalisant \$14 millions,



[Text]

**Mr. Toms:** The number would be, in total, the same, \$14 million; but the distribution of those tax benefits would occur over a number of years; so depending on what one considers to be the appropriate time value of money, in other words, the appropriate value of a series of tax deductions which are not delivered to you in this time period, but over a number of time periods, would be considerably lower, and depends on the interest rates at which one gets—

**The Chairman:** I am just trying to get the difference between what everybody who is engaged in this business is entitled to get by way of depletion allowance, and these 100 per cent write-offs, which were special.

**Mr. Toms:** That is a number I cannot do in my head, but I will provide it for you later on.

**The Chairman:** Well, maybe I can get it elsewhere, then.

**Mr. Gillespie:** The justification for the depletion allowance at the inception, you indicated, was to provide an incentive for exploration; but was not the justification that really you were dealing with a depleting resource, so that as a company went into production its resources became depleted and therefore should be compensated?

**Mr. Toms:** I think the justification for the super-depletion allowance was that it was strictly an incentive to produce activity on Canada lands. The justification behind the original 33½ depletion was partly what you suggest, that you are dealing with a depleting resource, and also partly of an incentive nature. It goes back to the 1971-1974 period, in which depletion deductions were changed over from automatic depletion to earned depletion, and the original justification for automatic depletion was that we were dealing with a depleting resource. I believe that the fact that we changed from automatic depletion to earned depletion during that time period—the rationale behind why depletion existed—changed from dealing with the depleting resource more to providing special incentives for the oil and gas and mining industries to undertake an investment. Depletion changed from being related to income to being related to new expenditures. That is the main difference between automatic depletion and earned depletion.

**Senator Roblin:** Dealing with these total tax savings, we have already established that the 100 per cent write-off is something that applies to anybody drilling for oil, whether on Canada lands or on provincial lands, so I question that conclusion on those grounds; but when you come to the depletion allowances, is it correct that the depletion allowance will not swing into effect until somebody starts producing something? If that is the case, the only "person" in the whole of the Canada lands that is getting a depletion allowance now is Norman Wells, and how can you claim that as a gift to the industry when they have not found anything to deplete yet?

**Mr. Toms:** Depletion allowances have already been deducted against income taxes. One does not tie the depletion earned

[Traduction]

qui serait incluse de toute façon dans une déduction ordinaire pour épuisement.

**M. Toms:** Le total serait le même, soit \$14 millions; la répartition de ces avantages fiscaux se ferait cependant sur un certain nombre d'années. Par conséquent, selon ce qu'on considère comme la valeur opportune de l'argent, la valeur réelle d'une série de déductions fiscales qui ne sont pas accordées dans une seule période, mais dans plusieurs, serait considérablement inférieure et dépendrait des taux d'intérêt auxquels on peut obtenir...

**Le président:** Je voudrais seulement connaître la différence entre le montant que n'importe qui peut obtenir dans cette industrie par le biais des déductions pour épuisement, et cet amortissement spécial de 100 p. 100.

**M. Toms:** Je ne peux faire le calcul mentalement, mais je pourrai vous fournir la réponse plus tard.

**Le président:** Je m'arrangerai donc pour l'obtenir ailleurs.

**M. Gillespie:** Vous avez indiqué que la déduction pour épuisement, au départ, devait constituer une incitation à l'exploration, mais cette déduction n'est-elle pas plutôt justifiée par le fait qu'il s'agit de ressources non renouvelables, de sorte que lorsqu'une entreprise se lance dans la production, elle épuise ses ressources et devrait par conséquent recevoir une indemnisation?

**M. Toms:** Je pense que la déduction spéciale pour épuisement était strictement une incitation à exploiter les terres du Canada. La déduction originale de 33½ était en partie justifiée, comme vous le suggérez, par la nature non renouvelable des ressources en cause, mais c'était en même temps une mesure incitative. Cette déduction date de la période de 1971 à 1974, au cours de laquelle nous avons adopté la déduction pour épuisement gagné, pour remplacer la déduction pour épuisement automatique, justifiée au départ par la nature non renouvelable des ressources en cause. Je crois que ce changement, c'est-à-dire la raison même de l'existence de la déduction pour épuisement, reflétait un changement d'orientation; il ne s'agissait plus de mettre l'accent sur la nature non renouvelable des ressources, mais plutôt d'inciter tout particulièrement les entreprises à investir dans les industries du pétrole, du gaz et des mines. La déduction pour épuisement n'était plus liée aux revenus, mais plutôt aux dépenses; c'est la principale différence entre ces deux types de déductions.

**Le sénateur Roblin:** En étudiant globalement ces dégrèvements fiscaux, nous avons déjà établi que l'amortissement de 100 p. 100 s'applique à toute entreprise qui fore des puits de pétrole, que ce soit sur les terres du Canada ou sur les terres provinciales; je mets donc cette conclusion en doute pour cette raison. Cependant, pour ce qui est des déductions pour épuisement, est-il exact qu'elles n'entrent en vigueur que lorsque l'entreprise commence à produire? Si tel est le cas, la seule entreprise qui profite actuellement des déductions pour épuisement dans toutes les terres du Canada, c'est Norman Wells; comment pouvez-vous prétendre faire un cadeau à l'industrie, alors que personne n'a encore trouvé de ressources à épuiser?

**M. Toms:** Les déductions pour épuisement sont déjà déduites aux fins d'impôt sur le revenu. L'épuisement gagné dans

[Text]

on a particular activity to income from that activity; so in the case of a company undertaking an exploration expenditure now, the question of whether or not that exploration expenditure is successful, and eventually generates income, is irrelevant for purposes of making the depletion deduction. You are allowed to deduct against your other income both the exploration expenditure and the depletion allowance.

**Senator Roblin:** How do you know what the depletion allowance is if you have nothing to deplete?

**Mr. Toms:** The depletion allowance is related to your expenditure and is simply earned at the rate of one-third for eligible expenditures. It is an extra deduction.

**Senator Roblin:** So the term "depletion" is not correct.

**Mr. Toms:** The term "depletion" is a bit of a holdover from the earlier concept of automatic depletion. We are now into an era, where, starting in 1971, depletion is earned on the basis of capital expenditures, and is not tied to the physical resource discovered, or the income from the particular resource that is discovered.

**Senator Roblin:** What is the best way to describe this, then, if it is not depletion?

**Mr. Toms:** I think I would describe it as an investment incentive.

**Senator Roblin:** All right. That certainly clarifies that.

**The Chairman:** Mr. Toms, I notice that in your statement, which we have been discussing, you describe the 100 per cent write-off, but you do not use the word "depletion" in connection with that. Can I therefore conclude that you did not regard it as a depletion allowance, but rather, as you suggested, an incentive allowance?

**Mr. Toms:** The 100 per cent write-off is not described in the tax system as a depletion allowance; it is more akin to a capital consumption allowance, or to depreciation. It is an allowed recovery of your capital expenditure.

**The Chairman:** There is a substantial difference between those two positions, is there not? If it is not called depletion, but is called an investment incentive, then would you describe its purpose differently?

**Mr. Toms:** I would describe the depletion allowances as investment incentives over and above the write-off, or the capital consumption allowance, that is granted with respect to the value of the original expenditure itself.

**The Chairman:** But when you go into exploration, what, if anything, are you depleting? Only your capital. Is that not correct?

**Mr. Toms:** You are depreciating your capital, effectively.

**The Chairman:** You are spending it.

[Traduction]

une activité particulière n'est pas lié aux revenus tirés de cette activité; par conséquent, lorsqu'une compagnie fait des dépenses d'exploration, le succès de cette exploration et les revenus qu'elle entraînera éventuellement n'influent pas sur la déduction pour épuisement. Les entreprises peuvent déduire de leurs autres revenus leurs dépenses d'exploration et la déduction pour épuisement.

**Le sénateur Roblin:** Comment pouvez-vous déterminer la déduction pour épuisement s'il n'y a rien à épuiser?

**M. Toms:** La déduction pour épuisement est liée aux dépenses; elle représente tout simplement un tiers des dépenses admissibles. C'est une déduction supplémentaire.

**Le sénateur Roblin:** Par conséquent, le terme «épuisement» est inexact.

**M. Toms:** Ce terme est en quelque sorte un vestige de l'ancienne formule de l'épuisement automatique. Depuis 1971, l'épuisement est maintenant gagné en fonction des immobilisations, et n'est pas lié aux ressources effectivement découvertes ou aux revenus tirés de ces ressources.

**Le sénateur Roblin:** Alors, comment pourrait-on décrire cette notion, s'il ne s'agit pas d'épuisement?

**M. Toms:** Je pense qu'on pourrait parler d'incitation à l'investissement.

**Le sénateur Roblin:** Très bien. Voilà qui fait la lumière sur ce point.

**Le président:** Monsieur Toms, j'ai remarqué que vous décrivez l'amortissement dans votre exposé, dont nous avons discuté, mais que vous n'utilisez pas à ce sujet le terme «épuisement». Puis-je en conclure par conséquent que vous ne considérez pas cet amortissement comme une déduction pour épuisement, mais plutôt, comme vous l'avez indiqué, comme une déduction incitative?

**M. Toms:** L'amortissement de 100 p. 100 n'est pas décrit dans le régime fiscal comme une déduction pour épuisement; il s'agit plutôt d'une déduction pour consommation de capital, ou d'une provision pour amortissement. C'est en fait une récupération autorisée des immobilisations.

**Le président:** Il y a une grande différence entre ces deux positions, n'est-ce pas? S'il ne s'agit pas d'épuisement, mais bien d'une incitation à l'investissement, décririez-vous différemment l'objet de cette disposition?

**M. Toms:** Je décrirais les déductions pour épuisement comme des incitations à l'investissement, bien davantage que l'amortissement ou la déduction pour la consommation du capital accordé en ce qui a trait à la valeur de la dépense originale elle-même.

**Le président:** Mais lorsqu'on se lance dans l'exploration, qu'est-ce qu'on épuise? Seulement le capital, n'est-ce pas?

**M. Toms:** On épuise effectivement son capital.

**Le président:** On le dépense.



[Text]

**Mr. Gillespie:** Could all these items be termed investment incentives, excluding perhaps, a portion of the 100 per cent write-off, which would be available to a normal corporation?

**Mr. Toms:** Yes, I think you could do that. The difficulty is how to define what is normal.

**Mr. Gillespie:** I don't want to define that for the moment.

**Mr. Toms:** Your definition of investment incentives is precisely the definition many people use for tax expenditures. They compare what a normal rate deduction would be for capital expenditure to that rate of deductions, both in the form of capital consumption allowances, or a write-off, and depletion, to what would normally have occurred; and that is the definition which is conventionally used for tax expenditures, or investment incentives.

**Senator Cook:** If all these could be, in general terms, defined as investment incentives, how would you define backing in retroactively? Would that be an investment disincentive?

**The Chairman:** It is the Crown that is given the right to back in.

**Senator Roblin:** Touché.

**The Chairman:** And it is the Crown that creates the situation which ultimately may result in the back-in.

**Senator Cook:** The Crown does not invest.

**The Chairman:** Have we finished with that statement, Mr. Toms?

**Mr. Toms:** The Crown, effectively, does invest insofar as future expenditures are concerned. The petroleum incentives payments program does provide a basic 25 per cent payment for all exploration costs regardless of the level of Canadian ownership.

**Senator Barrow:** But that is for the future.

**Mr. Toms:** It also provides *ex gratia* payments for costs incurred prior to the existence of the petroleum incentives payments program, and the *ex gratia* payments are designed to allow investors to recover 25 per cent of their successful exploration costs that were incurred in the past and that led to the discovery on which the Crown is taking an interest.

**The Chairman:** That is up to the time they stopped production. Is that right?

**Mr. Toms:** The *ex gratia* payments are calculated up to the time at which the petroleum incentives payments program became effective. So *ex gratia* payments are made in respect of all costs up to the end of 1980 incurred on exploration for ventures in which the Crown has exercised its 25 per cent interest. Starting on January 1, 1981, the Crown began paying 25 per cent petroleum incentive payments for all exploration on Canada lands.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Ces dispositions ne pourraient-elles pas toutes être qualifiées d'incitations à l'investissement, à l'exception peut-être d'une partie de l'amortissement de 100 p. 100, qui serait accordée à une entreprise normale?

**M. Toms:** Oui, je pense qu'elles pourraient l'être. Il est cependant difficile de définir ce qu'est exactement une entreprise normale.

**M. Gillespie:** Je ne veux pas entrer là-dedans pour le moment.

**M. Toms:** Cette définition des incitations à l'investissement est précisément celle que la plupart des gens donnent des dépenses fiscales. Ils comparent la déduction normale pour immobilisations à ces déductions, tant sous forme de déduction pour consommation de capital que sous forme d'amortissement, et comparent aussi l'épuisement à la situation normale. C'est la définition conventionnelle des dépenses fiscales, ou incitations à l'investissement.

**Le sénateur Cook:** Si toutes ces dispositions peuvent être qualifiées, en termes généraux, d'incitations à l'investissement, comment définiriez-vous la perception rétroactive de droits supplémentaires? S'agirait-il d'une incitation à ne pas investir?

**Le président:** C'est la Couronne qui a le droit de percevoir des droits supplémentaires.

**Le sénateur Roblin:** Touché!

**Le président:** Et c'est la Couronne qui crée la situation susceptible d'occasionner finalement la perception des droits supplémentaires.

**Le sénateur Cook:** La Couronne n'investit pas.

**Le président:** Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Toms?

**M. Toms:** La Couronne investit effectivement en ce qui concerne les dépenses futures. Le programme d'encouragements pétroliers assure une subvention de base de 25 p. 100 de tous les coûts d'exploration, quel que soit le taux de participation canadienne.

**Le sénateur Barrow:** Mais c'est pour l'avenir.

**M. Toms:** Des paiements *ex gratia* sont également prévus pour les coûts assumés avant la création du programme d'encouragements pétroliers; ils sont destinés à permettre aux investisseurs de récupérer 25 p. 100 des coûts d'exploration qui ont mené dans le passé à des découvertes sur lesquelles la Couronne perçoit actuellement des droits.

**Le président:** Jusqu'au moment où les entreprises arrêtaient de produire, n'est-ce pas?

**M. Toms:** Les paiements *ex gratia* sont calculés jusqu'au moment où le programme d'encouragements pétroliers est entré en vigueur. Ils couvrent donc tous les coûts assumés pour l'exploration jusqu'à la fin de 1980 de gisements dans lesquels la Couronne a exercé 25 p. 100 des droits. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 1981, la Couronne a commencé à verser des paiements d'encouragements pétroliers de 25 p. 100 pour toute exploration sur les terres du Canada.



[Text]

**Senator Cook:** I think Mr. Toms has given us a very clear explanation of all these facts and figures. It is not his job to justify them.

**The Chairman:** No; and of course, it is open to him at any moment to say, "Well, that is a policy decision." I think he was perfectly aware of that decision. If it was a policy decision, he does not need to answer the question.

**Senator Cook:** Indeed.

**The Chairman:** As far as the committee is concerned, this would appear to be a good place to adjourn for the day. We have not finished with Mr. Toms or with Dr. Crosby; this is starting to get into the realm of almost perpetual motion. However, while we have commitments for next week, matters may develop so that a morning or an afternoon will become open and that will depend on your availability at the time.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, if you will allow me, I would like to correct some figures which I put on the record earlier. Prodded by Senator Barrow, thank goodness, I have now corrected my addition and I would like to put it on the record. This is in respect of what happens to that 38.5 cents per litre of gasoline in Toronto. The breakdown according to my revised addition is as follows: the federal government gets 12.39 cents; the Ontario government gets 6.3 cents; the Alberta government gets 4.86 cents, for a total of 23.55 cents for the governments. The industry, by which I mean the dealer, the transportation system and the person who dug up the oil, gets 14.95 cents gross prior to their regular taxation. Those figures are different from the ones I originally offered and I appreciate the chance to correct them.

**The Chairman:** Our next meeting is to be held on Tuesday, November 17, at 2.30 p.m., when we will hear from representatives of Gulf Oil. The meeting is adjourned and I want to thank you very much, Mr. Toms and Dr. Crosby.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Je pense que M. Toms nous a expliqué très clairement toutes ces données. Ce n'est pas à lui de les justifier.

**Le président:** Non; et bien sûr, il pourrait à tout moment dire qu'une décision est administrative. Je pense qu'il en était parfaitement conscient. S'il s'agissait d'une décision administrative, il n'avait pas à répondre à la question.

**Le sénateur Cook:** Effectivement.

**Le président:** En ce qui concerne le Comité, le moment me semble bien choisi pour lever la séance. Nous n'avons pas fini d'interroger MM. Toms et Crosby; leur témoignage commence d'ailleurs à se rapprocher du mouvement perpétuel! Cependant, bien que nous ayons des engagements la semaine prochaine, il se peut que nous puissions nous libérer pour une matinée ou un après-midi; tout dépendra de votre disponibilité à ce moment-là.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais corriger certains chiffres que j'ai cités plus tôt. Sous les pressions du sénateur Barrow, heureusement d'ailleurs, j'ai maintenant corrigé mon addition, et j'aimerais que ma correction soit notée. C'est au sujet de la répartition des 38,5 cents que coûte le litre d'essence à Toronto; selon mon addition révisée, elle est la suivante: le gouvernement fédéral retire 12,39 cents, le gouvernement ontarien 6,3 cents, le gouvernement albertain 4,86 cents, pour un total de 23,55 cents pour les gouvernements. L'industrie, c'est-à-dire le vendeur, l'entreprise de transport et l'entreprise qui a foré le pétrole, obtient brut 14,85 cents avant imposition régulière. Ces chiffres sont différents de ceux que j'avais indiqués à l'origine et je suis heureux d'avoir pu les corriger.

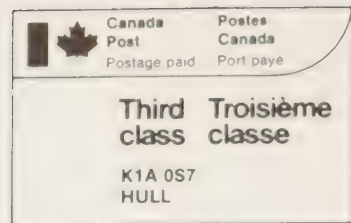
**Le président:** Notre prochaine réunion aura lieu le mardi 17 novembre à 14 h 30; nous entendrons alors les représentants de la Gulf Oil. Je lève la séance et je remercie beaucoup MM. Toms et Crosby.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From Dept. of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management  
of Canada Oil and Gas Lands Administration;

Mr. W. Toms, Chief, Fiscal Policy Div., Financial and  
Fiscal Analysis Branch.

### *Du Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général de la Direction de la  
gestion des ressources, Administration du pétrole et du  
gaz des terres du Canada;

M. W. Toms, chef, Division fiscale, Direction de l'analyse  
financière et fiscale.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

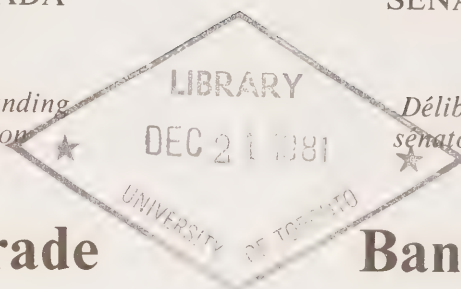
Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*



# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, November 17, 1981

Le mardi 17 novembre 1981

Issue No. 65

Fascicule n° 65

**Ninth Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-48  
"An Act to regulate oil and gas  
interests in Canada lands and to  
amend the Oil and Gas Production  
and Conservation Act"

**Neuvième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-48, «Loi  
réglementant les droits relatifs  
au pétrole et au gaz sur les  
terres du Canada et modifiant la  
Loi sur la production et la con-  
servation du pétrole et du gaz»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48,  
intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et  
au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la  
production et la conservation du pétrole et du gaz», avant  
que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis  
au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 17, 1981  
(89)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48—"An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Buckwold, Cook, Godfrey, Lafond, Manning, McIlraith, Roblin and Walker. (12)

*Witnesses:*

*From Gulf Canada Resources Inc.:*

Mr. R. H. Carlyle, Senior Vice-President;  
Mr. Douglas Kyle, Manager, Business Administration.

Mr. Carlyle made an opening statement and he and Mr. Kyle answered questions.

At 4:05 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Wednesday, November 18, 1981.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 NOVEMBRE 1981  
(89)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Barrow (*vice-président*), Beaubien, Buckwold, Cook, Godfrey, Lafond, Manning, McIlraith, Roblin et Walker. (12)

*Témoins:*

*De Gulf Canada Resources Inc.:*

M. R. H. Carlyle, premier vice-président;  
M. Douglas Kyle, directeur de l'Administration commerciale.

M. Carlyle fait une déclaration qui, aidé de M. Kyle, répond aux questions.

A 16 h 05, le Comité ajourne ses travaux jusqu'au mercredi 18 novembre 1981 à 9 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 17, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us this afternoon Gulf Canada Resources Inc. The Senior Vice-President of Gulf Canada Resources Inc. is Mr. R. H. Carlyle, who is appearing here and will make the opening statement. On his right is Mr. D. H. Kyle, who is the manager, Business Administration, Exploration Department, Gulf Canada Resources Inc.

Mr. Carlyle, when you are ready, you can start.

**Mr. R. H. Carlyle, Senior Vice-President, Gulf Canada Resources Inc.:** Thank you, Mr. Chairman.

A number of people have suggested to me that having appeared before the Commons Committee on Public Works and National Resources, and the bill having proceeded to third reading, then, basically, becoming the policy of the government, it would be unnecessary for me to appear here; but I recognize that we have two houses in our Parliament, and I am very grateful, Mr. Chairman, for the opportunity to appear before this committee.

**The Chairman:** Mr. Carlyle, might I just set your mind at rest? Many times we do not agree with the Commons, and many times bills are changed because we do not agree; because unless we agree, or report the bill without amendment, the bill does not pass the Senate. Nobody can interfere with that, except the Senate.

**Mr. Carlyle:** Thank you, sir. That is why I am here, because, notwithstanding the fact that some positive amendments have been made, we still see some serious problems with this bill.

I will go through our brief, and I would like to take the opportunity of just ad libbing as I go through it in order to try and clarify a few points.

As a major explorer and producer of oil and natural gas in Canada, Gulf Canada Resources Inc., a wholly owned subsidiary of Gulf Canada Limited, welcomes the opportunity to appear before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce and present Gulf's views on some aspects of the proposed legislation as set out in Bill C-48.

Earlier this year, Gulf Canada was pleased to be given the opportunity to appear before the House of Commons committee on National Resources and Public Works and present its views on Bill C-48. Subsequently, on May 14, we were encouraged by the minister's announcement of policy changes specifically related to the tenure of exploration agreements. At the hearings before the Commons committee, we drew to the

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 17 novembre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-48, réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons cet après-midi les représentants de la société Gulf Canada Resources Inc. Le vice-président principal de la société est M. R. H. Carlyle, qui présentera la déclaration préliminaire. À sa droite se trouve M. D. H. Kyle, directeur, Division de l'administration et de l'exploration de la société.

Monsieur Carlyle, vous avez la parole.

**M. R. H. Carlyle, vice-président principal, Gulf Canada Resources Inc.:** Merci, monsieur le président.

Certains m'avaient assuré que, puisque j'avais comparu devant le Comité de la Chambre des communes sur les Ressources nationales et Travaux publics, et que le bill avait été lu pour la troisième fois et était devenu, fondamentalement, une politique du gouvernement, je n'aurais pas besoin de comparaître devant vous; mais je reconnais qu'il y a deux Chambres au Parlement, et je suis très heureux, monsieur le président, d'avoir l'occasion de comparaître devant votre Comité.

**Le président:** Monsieur Carlyle, puis-je vous rassurer? Il arrive souvent que nous ne soyons pas d'accord avec la Chambre des communes, et que des projets de loi soient ainsi modifiés; à moins que nous soyons d'accord, ou que nous renvoyons le projet de loi sans modification, le projet de loi n'est pas adopté par le Sénat. Nul ne peut modifier quoi que ce soit hormis le Sénat.

**M. Carlyle:** Merci, monsieur le président. Je suis ici aujourd'hui, parce que, nonobstant les modifications positives qui ont été apportées, je persiste à croire que ce projet de loi pose de sérieux problèmes.

Je vous lirai notre mémoire, et profiterai de l'occasion pour ajouter quelques commentaires personnels, afin de clarifier quelques points.

Un important explorateur et producteur canadien de pétrole et de gaz naturel, la Société Gulf Canada Resources Inc., filiale à part entière de la Société Gulf Canada Limited, est heureuse d'avoir l'occasion de comparaître aujourd'hui devant le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce et de lui exposer l'opinion de la Société Gulf sur certains aspects du bill C-48.

Un peu plus tôt cette année, la société a eu l'occasion de comparaître devant le Comité de la Chambre des communes sur les Ressources nationales et les Travaux publics et de lui faire connaître ses opinions sur le bill C-48. Un peu plus tard, le 14 mai, nous avons été encouragés lorsque le Ministre a annoncé des modifications politiques, particulièrement en ce qui a trait à la teneur des accords d'exploration. Lors des



## [Text]

attention of the committee the fact that five-year agreements were unduly short in the frontier areas, and we are pleased to see that these have been extended to eight years, which gives us a little more time to work in some of these very hostile environments where you can only work for three months of the year. This does give us a chance to do a better job for the country. We are still concerned, however, about a number of remaining provisions in two areas: retroactive back-in, and Canadian ownership rate.

Clause 27 of the bill proposes to reserve to the Crown a 25 per cent share in past and future discoveries. We can accept the application of this provision for new land grants. Retroactive application, however, is grossly unfair and confiscatory.

The government program should uphold previously stated policies to the effect that there would be no preferential back-in on significant discoveries made by industry during the primary term. These undertakings were put forth in 1977 in proposed legislation, and regulations were amended accordingly. Under these regulations, which were accepted as a working document by both government and industry, the federal government has already conveyed to Petro-Canada, without compensation to the owner, certain working interests in special renewal permits. Therefore, application of this concept becomes, in effect, "double dipping".

The back-in provision has resulted in public criticism from the majority of companies in the petroleum industry, from other sectors of the economy, provincial governments, and from foreign investors. At a time when foreign investment is vitally needed for development of our energy resources, the retroactive back-in provision has tarnished Canada's image of stability and security, long held by the international investment community.

The honourable minister has advanced two arguments to justify the retroactive back-in and the program of *ex gratia* payments. First, the minister presents the argument that the 25 per cent back-in under Bill C-48 is better than the provisions of the existing regulation, which requires at least 50 per cent return to the Crown of acreage held by holders of exploration permits. In advancing this argument, the minister has chosen to ignore our legitimate objection to "double dipping." The back-in provision, if approved, in certain cases, will be the second time within a three-year period that the government has confiscated interest in the same lands.

**The Chairman:** Could we just stop on that for a minute. I am just wondering on what you base that conclusion. As I understand it, in 1977 there was proposed legislation on the question of this special crown right. The regulations were amended to fit into the concept at that time. Now you have described what it was: That is, that it related to a 50 per cent interest to be expropriated or taken over by the Crown. That was incorporated in the regulations. Is that right? And the transaction was completed. What do you mean by that?

## [Traduction]

audiences du Comité de la Chambre des communes, nous avons signalé aux membres du comité que des accords quinquennaux étaient trop courts pour les régions pionnières; nous sommes heureux de voir que ces accords ont été prolongés à 8 ans, ce qui nous donne un peu plus de temps pour procéder à des travaux dans ces régions peu propices, où on ne peut travailler que trois mois par année. Nous pourrions ainsi mieux contribuer à la cause nationale. Cependant, un certain nombre d'autres dispositions dans deux secteurs particuliers nous préoccupent toujours: les droits d'option rétroactifs et le taux de participation canadienne.

L'article 27 du projet de loi réserve à la Couronne 25 p. 100 des découvertes réalisées et réalisables. Nous sommes disposés à accepter cette disposition, pour les nouvelles concessions de terres. Son application rétroactive est toutefois injuste et équivalait à une confiscation.

Le programme du gouvernement devrait maintenir les politiques antérieures, qui ne prévoient aucuns droits d'option préférentiels sur les découvertes importantes de l'industrie, pendant la période de base. Ces engagements ont été présentés en 1977 dans un projet de loi, et le règlement a été modifié en conséquence. Conformément à ce règlement, qui a été accepté comme document de travail par les deux gouvernements et l'industrie, le gouvernement fédéral a déjà transféré à Petro-Canada, sans accorder de compensation au propriétaire, certains intérêts actifs dans les permis de renouvellement spécial. Ainsi, l'application de ce concept assure, un double prélèvement.

Les dispositions concernant les droits supplémentaires ont suscité d'importantes critiques officielles chez la plupart des sociétés membres de l'industrie pétrolière, les autres secteurs de l'économie, les gouvernements provinciaux et les investisseurs étrangers. Au moment où l'investissement étranger est d'une importance capitale pour le développement de nos ressources énergétiques, la disposition sur les droits supplémentaires rétroactifs a nui à l'image de stabilité et de sécurité dont a longtemps joui le Canada auprès de la communauté internationale des investissements.

L'honorable ministre a présenté deux arguments pour justifier les droits d'option rétroactifs et le programme de paiements à titres gracieux. Tout d'abord, il soutient que le droit supplémentaire de 25 p. 100 prévu dans le bill C-48 est préférable aux dispositions du règlement actuel, qui stipulent qu'au moins 50 p. 100 de la superficie appartenant aux détenteurs de permis d'exploration doit revenir à la Couronne. En présentant cet argument, le ministre a résolu d'ignorer notre objection légitime à ce double prélèvement. La disposition sur le droit d'option, si elle est approuvée représenterait dans certains cas, et en trois ans, la deuxième confiscation d'intérêts que le gouvernement a opérée sur certaines terres.

**Le président:** Pourrions-nous nous arrêter un instant? Je me demande simplement sur quoi vous fondez une telle conclusion. Si j'ai bien compris, en 1977, on a présenté un projet de loi sur la question de ce droit spécial de la Couronne. Le règlement a été modifié en vue de l'adapter au concept de cette époque. Vous venez de décrire ce que c'était, soit un intérêt de 50 p. 100 qui serait exproprié ou repris par la Couronne. Ce droit a été ajouté au règlement. Est-ce exact? Et la transaction a été complétée. Que voulez-vous dire?

[Text]

**Mr. Carlyle:** The 1977 regulations, which were embodied in Bill C-20 which died on the order paper, were put in place by the minister and provided for Petro-Canada to back-in to permits which went up for special renewal at that time. They had finished their primary term.

**The Chairman:** You are referring to the regulations that were related to Bill C-20, even though Bill C-20 died on the order paper? What made the regulations effective?

**Mr. Carlyle:** Under the original bill, Mr. Chairman, which was suspended in 1970, the minister could extend permits under special ministerial discretion when they reached the end of their primary term. That was a discretionary extension called "special renewal permits." At that point you had the option either to take a special renewal permit under the terms then prescribed by the minister or you could take a 50 per cent lease. In some cases one did the one and in other cases one did the other.

Let us take, for example, the Hibernia situation, in which Mobil was the operator and applied for special renewal permits. Under the regulations at that time there was a Canadianization requirement of 25 per cent. If the Canadian content in the lands at that time was less than 35 per cent but greater than 25 per cent, Petro-Canada was given the right to back-in those permits for 10 per cent. If the Canadian content fell below 25 per cent, then the Petro-Canada right was extended point for point below the 25 per cent level to meet the shortfall. So if the Canadian content were 18 per cent, they would take their initial 10 per cent and a further 7 per cent that was the shortfall. Under that situation, then, Petro-Canada would be entitled to 17 per cent. On the other hand, if the Canadian content fell below 10 per cent, then Petro-Canada was entitled to a full 25 per cent back-in at no cost. They became a working interest partner at that point.

**The Chairman:** A carried interest.

**Mr. Carlyle:** No sir, it was a working interest. They had a 25 per cent working interest in the permits from that point on. Now that has transpired at Hibernia.

Under this bill, if it is passed in its present form, the Crown will be entitled to a further 25 per cent. They will take 25 per cent again of the Petro-Canada 25 per cent, reducing it to 18 ¾ per cent. So the net crown interest will then increase to 43 ¾ per cent, as a result of this further back-in provided for in Bill C-48.

**Senator Cook:** During what time did these back-in provisions have to be exercised?

**Mr. Carlyle:** Under Bill C-48, once the government declares a significant discovery, there is then an *ex gratia* payment computed for previous expenditures within a local area surrounding that discovery. The government will escalate these expenditure at a rate of 1 ¼ per cent per month from the time the expenditures were made up until the end of 1980. Multiply that by 25 per cent to take account of the share that is being expropriated and multiply that again by 2.5 or 250 per cent.

[Traduction]

**M. Carlyle:** Le règlement de 1977, qui a été inclus dans le bill C-20 qui a expiré au Feuilleton, a été mis en œuvre par le Ministre et prévoyait que Petro-Canada pourrait avoir un droit d'option sur des permis qu'on désirait renouveler à ce moment-là. La période initiale avait pris fin.

**Le président:** Vous parlez du règlement du bill C-20, même si le bill a expiré au *Feuilleton*? Comment le règlement a-t-il pu être mis en œuvre?

**M. Carlyle:** Monsieur le président, conformément au bill original qui a été abrogé en 1970, le Ministre pouvait, à sa discrétion, prolonger des permis dont la période initiale était révolue. C'était une prorogation discrétionnaire désignée sans l'expression: «permis de renouvellement spécial». Il vous est alors possible, soit de prendre un permis de renouvellement spécial, conformément aux modalités établies par le Ministre, ou d'accepter une concession de 50 p. 100. Dans certains cas, on choisissait la première option et dans d'autres, la deuxième.

Prenons, par exemple, l'affaire Hibernia, où l'exploitant, la Société Mobil, a demandé des permis de renouvellements spéciaux. Conformément au règlement alors en vigueur, 25 p. 100 de la concession devait appartenir à des intérêts canadiens. Si la participation canadienne était alors inférieure à 35 p. 100, mais supérieure à 25 p. 100, Petro-Canada obtenait un droit d'option de 10 p. 100. Si la participation canadienne était inférieure à 25 p. 100, le droit de Petro-Canada était augmenté du nombre de points propre à assurer une participation de 25 p. 100. Si la participation canadienne était de 18 p. 100, par exemple, Petro-Canada aurait pris ses droits initiaux de 10 p. 100 plus un droit supplémentaire de 7 p. 100; la différence entre 25 p. 100 et le taux de participation réel. Ainsi, Petro-Canada aurait droit à 17 p. 100. D'autre part, si la participation canadienne était inférieure à 10 p. 100, Petro-Canada avait un droit supplémentaire de 25 p. 100 sans qu'il ne lui en coûte rien. Petro-Canada devenait ainsi un partenaire à intérêt actif.

**Le président:** Un intérêt reporté.

**M. Carlyle:** Non, Monsieur le président. C'était un intérêt actif. Petro-Canada avait un intérêt actif de 25 p. 100 dans les permis à partir de ce moment-là. C'est ce qui s'est passé à Hibernia.

Si le bill était adopté sous sa forme actuelle, la Couronne aurait un droit supplémentaire de 25 p. 100. Elle prendra en outre 25 p. 100 du 25 p. 100 de Petro-Canada, le réduisant ainsi à 18 ¾ p. 100. L'intérêt net de la Couronne deviendra alors de 43 ¾ p. 100, grâce au droit d'option prévu dans le bill C-48.

**Le sénateur Cook:** Quel est le délai prescrit pour la mise en œuvre de ces dispositions sur les droits supplémentaires?

**M. Carlyle:** Selon le bill C-48, lorsque le gouvernement déclare une découverte importante, il y a un versement, à titre gracieux, calculé en fonction des dépenses antérieures dans la région immédiate de la découverte. Ce versement augmente à raison de 1 ¼ p. 100 par mois, depuis le début des dépenses jusqu'à la fin de 1980. Multipliez cela par 25 p. 100, le droit qu'on exproprie, et multipliez encore une fois par 2,5 p. 100—250 p. 100. Cette somme est alors recouvrée par le reste des



[Text]

That amount is then recovered by the rest of the participants out of 25 per cent of the gross revenue of the project, once it gets into production.

Let us assume that we found Hibernia. We compute this *ex gratia* payment—and I would state categorically that Hibernia will not be into production before 1987—so this money is now depreciating between 1980 and 1987 in terms of its real value. We have an example at the end of this paper illustrating just exactly the impact of that. But you then get that money recovered to you from 25 per cent of the revenue as it transpires from 1987 onward.

**Senator Godfrey:** We have had this explanation before, but I do not quite follow this. Previously you said that at least 50 per cent was returned to the Crown. What does that refer to.

**Mr. Carlyle:** Under the bill that was suspended in 1970, that provided for a crown selection of 50 per cent of the acreage, or you could select 50 per cent of the acreage and return 50 per cent to the Crown at that time.

**Senator Godfrey:** Was that the checkerboarding effect?

**Mr. Carlyle:** Yes, sir. That was amended in 1977 with a unitary concept. In 1977 the government was trying to encourage activity in the frontier areas and modified those regulations to provide for the exploring company to obtain the entire structure that might be construed to be productive. But then the financial terms were changed and they produced a new feature. Because the entire structure could be blocked out, a new feature called "progressive incremental royalty" was introduced by which the government could take up to 40 per cent of the net profits after guaranteeing a specific rate of return of 25 per cent in that particular field. So there was a new ball game at that point.

**Senator Godfrey:** Why do you say "existing regulations" then.

**Mr. Carlyle:** These are still the existing regulations, sir.

**Senator Godfrey:** I thought you said they were changed in '77.

**Mr. Carlyle:** They were suspended, but that act is still in effect. The old 1961 act was suspended and a new act has been awaited by industry since 1970.

**Senator Godfrey:** What happened to the 1977 bill?

**Mr. Carlyle:** The 1977 bill died on the order paper, but the regulations under that bill have been incorporated under ministerial discretion since that time.

**The Chairman:** Where is that ministerial discretion found?

**Mr. Carlyle:** The ministerial discretion is found at times when the primary term of a permit comes to an end and an extension is granted under the terms that the minister dictates at that time.

**The Chairman:** That is not what I mean. From what statutory source does the minister's discretion arise?

**Mr. Carlyle:** From the original bill, the Canada Oil and Gas Act of 1961, I believe.

[Traduction]

participants, à partir du 25 p. 100 du revenu brut du projet, une fois qu'il y a production.

Supposons que nous ayons découvert Hibernia. Nous calculons ce paiement à titre gracieux—et j'affirmerais catégoriquement qu'Hibernia ne produira rien avant 1987—la valeur réelle de cet argent se déprécie donc de 1980 à 1987. A la fin du mémoire, un exemple illustre ces effets. Mais vous obtenez alors l'argent qui provient du revenu de 25 p. 100, en 1987, et par la suite.

**Le sénateur Godfrey:** On nous a déjà donné cette explication, mais je ne comprends toujours pas très bien. Vous avez dit auparavant qu'au moins 50 p. 100 revenait à la Couronne. De quoi parlez-vous?

**M. Carlyle:** Conformément au projet de loi qui a été abandonné en 1970, vous pouviez choisir: l'appropriation, par la Couronne, de 50 p. 100 de la superficie, ou 50 p. 100 de la superficie et rendre 50 p. 100 à la Couronne.

**Le sénateur Godfrey:** Était-ce la fragmentation?

**M. Carlyle:** Oui. Et qui a été remplacé en 1977 par un concept unitaire. En 1977, le gouvernement, en vue d'encourager l'activité dans les régions pionnières, a modifié ce règlement pour que la société d'exploration obtienne toute la superficie jugée productive. Puis les modalités financières ont été modifiées et on a ajouté un nouvel élément. Puisque tout le gisement pourrait être réservé par l'exploitant, un nouvel élément appelé «redevance progressive» a été assuré grâce auquel le gouvernement pourrait s'approprier jusqu'à 40 p. 100 de profits nets après avoir garanti un taux de rendement précis de 25 p. 100 pour ce champ particulier. C'est alors que la situation a changé.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi dites-vous «le règlement en place»?

**M. Carlyle:** Il s'agit d'un règlement qui est en vigueur.

**Le sénateur Godfrey:** Je croyais vous avoir entendu dire que ce règlement avait été modifié en 1977.

**M. Carlyle:** Il a été abrogé, mais cette loi est encore en vigueur. L'ancienne loi de 1961 a été abrogée et l'industrie attend une nouvelle loi depuis 1970.

**Le sénateur Godfrey:** Qu'est devenu le projet de loi de 1977.

**M. Carlyle:** Le bill a expiré au *Feuilleton*, mais le règlement prévu dans ce bill a été incorporé depuis, à la discrétion du ministre.

**Le président:** Où trouve-t-on cette discrétion ministérielle?

**M. Carlyle:** On la trouve parfois lorsqu'un permis initial est échu et que le ministre le proroge, à des conditions qu'il fixe alors.

**Le président:** Ce n'est pas ce que je veux dire. Où, dans la loi, le ministre puise-t-il ce pouvoir discrétionnaire?

**M. Carlyle:** Sauf erreur, dans le bill original, la Loi sur les terres pétrolières et gazières du Canada.



[Text]

**The Chairman:** Has that act been repealed?

**Mr. Carlyle:** No, sir. It is still in force, I believe, but suspended.

**Senator Godfrey:** I am sorry if I appear rather dumb about this, but you talk about the provisions of the existing regulations which were enacted in 1970, which require at least a 50 per cent return. Then there is the other explanation with regard to the 25 per cent and then the 25 per cent of the 25 per cent according to the existing regulations.

**Mr. Carlyle:** There is the option to do it either way under the existing act. You can take the lease and take 50 per cent with no Petro-Canada back-in at that time or, alternatively, there is the option under ministerial discretion.

**Senator Buckwold:** On what grounds did the minister support his argument that the 25 per cent back-in was better for your industry than the 50 per cent option which you just talked about? What was his rationale?

**Mr. Carlyle:** I fail to see it because we had the *quid pro quo* under the 1977 regulations where we opted to block out the entire structure and obligate ourselves to the progressive incremental royalty. Now, the minister is saying that this arrangement is better than the 50 per cent lease selection, I believe.

**Senator Buckwold:** Did the minister give any argument to support that claim?

**Mr. Carlyle:** I have not seen any. Under the 50 per cent lease selection, normally a company can cover most of a producible structure. The Hibernia structure may have been larger than the prescribed lease blocks that were available to industry, in which case it is customary for the industry to give back to the Crown the corridor acreage and then to perhaps drill a well and have the Crown put up that corridor acreage for bid and try to acquire it back. At this time it is open to everybody.

**Senator Cook:** Under this 50 per cent selection, does that mean that you have, under licence, an area and the option to surrender 50 per cent of it and keep 50 per cent?

**Mr. Carlyle:** That is right.

**Senator Cook:** If the company takes the 50 per cent option, does it own 100 per cent of that 50 per cent?

**Mr. Carlyle:** Yes, sir.

**Senator Cook:** So what the company gives up is 50 per cent which, you say, can be bid for, selected and so forth, and the company has 100 per cent of what it selected?

**Mr. Carlyle:** That is correct, sir.

**Senator Cook:** And your option was not to do that but to take the entire area subject to the right of Petro-Canada to back-in for 25 per cent?

**Mr. Carlyle:** That is correct, sir, keeping in mind this new royalty arrangement.

[Traduction]

**Le président:** Cette loi a-t-elle été abrogée?

**M. Carlyle:** Non, monsieur. Sauf erreur, il est toujours en vigueur, mais il est abrogé.

**Le sénateur Godfrey:** Pardon, mais vous parlez des dispositions du règlement actuel qui a été mis en œuvre en 1970, et exige une participation canadienne d'au moins 50 p. 100. Puis il y a l'autre explication sur le 25 p. 100, et puis le 25 p. 100 du 25 p. 100, conformément au règlement actuel.

**M. Carlyle:** Aux termes de la loi actuelle, on peut choisir l'une de deux possibilités. Ou bien on opte pour la concession et le 50 p. 100, et alors Petro-Canada n'a pas de droit d'option à ce moment-là ou, vous pouvez choisir le pouvoir discrétionnaire du Ministre.

**Le sénateur Buckwold:** Quel argument le Ministre a-t-il invoqué pour appuyer sa décision que le droit d'option de 25 p. 100 était préférable pour votre industrie à l'option de 50 p. 100 dont vous venez de parler? Quel était son raisonnement?

**M. Carlyle:** Je ne le sais vraiment pas, puisque le gouvernement recevait la compensation aux termes du règlement du 1977, et choisissait de limiter tout le gisement et prélevait la redevance progressive. Maintenant le Ministre dit, si je ne me trompe pas, que cette entente est préférable au choix d'une concession et du 50 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** Le Ministre a-t-il appuyer cette décision?

**M. Carlyle:** Pas à ma connaissance. Avec le choix de la concession de 50 p. 100, normalement une société peut s'occuper de la plus grande partie d'une structure productrice. La structure d'Hibernia peut être plus importante que les concessions offertes à l'industrie et, dans ce cas, l'industrie donne habituellement à la Couronne la superficie du corridor et fore peut-être un puits et demande à la Couronne de présenter un appel d'offres pour la superficie du corridor; l'industrie pouvait alors essayer de la racheter. Dans ce cas, la chance est à tous.

**Le sénateur Cook:** Mais en vertu de cette option de 50 p. 100, auriez-vous, conformément à un permis, un secteur quelconque et le choix d'abandonner 50 p. 100 et conserver 50 p. 100 de sa superficie?

**M. Carlyle:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Si la société opte en ce sens, tout ce 50 p. 100 lui appartient-il?

**M. Carlyle:** Oui, Monsieur le sénateur.

**Le sénateur Cook:** Ce que la société abandonne est 50 p. 100 pour lequel, selon vous, elle peut présenter une offre, procéder à une sélection et ainsi de suite, et la société a 100 p. 100 de ce qu'elle choisit?

**M. Carlyle:** C'est exact, monsieur le Sénateur.

**Le sénateur Cook:** Et votre choix n'était pas de procéder de cette façon mais de prendre toute la superficie assujettie au droit de Petro-Canada d'obtenir et au droit d'option de 25 p. 100.

**M. Carlyle:** C'est exact, en tenant compte de cette nouvelle entente sur les redevances.

[Text]

**Senator Cook:** And that arrangement has now been varied by another 25 per cent?

**Mr. Carlyle:** That is correct. Under this bill the Crown would take a further 25 per cent.

**Senator Cook:** To go back to the original bill whereby the company has an area of which it could select the entire amount, that has been varied to say that the company can only select 50 per cent of it?

**Mr. Carlyle:** Under the original Canada lands act, 1961, a company was only permitted to take 50 per cent. In 1977 the bill was amended so a company could cover an entire structure, pay the progressive incremental royalty—the new royalty arrangement—and also have the back-in by Petro-Canada.

**Senator Cook:** Now that remains as it is, subject to another 25 per cent reservation to the Crown?

**Mr. Carlyle:** That's right.

**Senator Buckwold:** Did Petro-Canada pay in full for the back-in of their 25 per cent?

**Mr. Carlyle:** No, sir. There was no payment provided for and no payment has been made, but they started to pay their share of expenditures from that time forward.

**Senator Buckwold:** And the new back-in provision in Bill C-48 does not allow for the Government of Canada, no matter who they pass it on to, to pay for any further exploration or development costs?

**Mr. Carlyle:** There is a hiatus, sir. Once the exploration payment has been computed—that is, the expenditures up to the end of 1980—the ongoing expenditures are deemed to be carried by a 25 per cent resource allowance. There is no further payment by the crown agency until such time as facilities are put on the producing field. Then it is the obligation of the crown agency to pay its 25 per cent share of those facilities.

**Senator Buckwold:** Can you explain what is meant by the resource allowance?

**Mr. Carlyle:** I am sorry, it is not a resource allowance; it is a 25 per cent petroleum incentive payment. The minimum is 25 per cent for everybody, and it escalates to 80 per cent for those Canadian companies that have more than 75 per cent Canadian content. So everybody gets the 25 per cent PIP grant, and that is deemed to be carrying crown agency's share.

**Senator Cook:** This is all before the point of production?

**Mr. Carlyle:** That's right.

**Senator Buckwold:** Twenty-five per cent of what?

**Mr. Carlyle:** Of the total expenditures you made during that interim period.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Et cette entente a maintenant été touchée par un autre 25 p. 100?

**M. Carlyle:** C'est exact. Conformément à ce bill, la Couronne prendrait un autre 25 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Pour revenir au projet de loi original, selon lequel la société avait une superficie pour laquelle elle pouvait opter en totalité, il a été modifié pour dire que la société ne peut choisir que 50 p. 100?

**M. Carlyle:** Conformément à la loi originale de 1961 sur les terres du Canada, une société n'avait droit qu'à 50 p. 100. En 1977, le bill a été modifié afin qu'une société puisse s'occuper de toute une exploitation, payer la redevance progressive—la nouvelle entente sur les redevances—et également avoir le droit d'option de Petro-Canada.

**Le sénateur Cook:** Cela n'a pas été modifié puisque c'est maintenant assujéti à une autre réserve de 25 p. 100 pour la Couronne.

**M. Carlyle:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Petro-Canada a-t-il acquité son droit d'option de 25 p. 100?

**M. Carlyle:** Non, monsieur le Sénateur. Aucun paiement n'était prévu, aucun n'a été effectué, mais à compter de ce jour, il a payé sa part des dépenses.

**Le sénateur Buckwold:** Et la nouvelle disposition sur le droit d'option dans le bill C-48 ne permet pas au gouvernement du Canada, peu importe qui est au pouvoir, de payer d'autres coûts d'exploration et de développement?

**M. Carlyle:** Il y a une lacune, monsieur le Sénateur. Une fois que le paiement d'exploration a été effectué—c'est-à-dire les dépenses jusqu'à la fin 1980—les dépenses continues sont jugées être reportées grâce à une allocation de 25 p. 100 sur les ressources. Il n'y a pas d'autre paiement par la société de la Couronne, tant qu'il n'y a pas production. Puis la Société de la Couronne doit payer sa part de 25 p. 100 pour ces installations.

**Le sénateur Buckwold:** Pouvez-vous nous dire exactement ce qu'est cette allocation sur les ressources?

**M. Carlyle:** Je suis désolé, ce n'est pas vraiment une allocation sur les ressources; c'est le paiement d'un encouragement de 25 p. 100 pour le secteur pétrolier. Le minimum est 25 p. 100; cet encouragement peut s'élever à 80 p. 100 pour les sociétés canadiennes qui appartiennent, à plus de 75 p. 100, à des intérêts canadiens. Donc, toutes les sociétés reçoivent les subventions de 25 p. 100, dans le cadre du programme d'encouragements pétroliers, et sont considérées comme la part de la Couronne.

**Le sénateur Cook:** Le tout se passe avant que ne commence la production.

**M. Carlyle:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Vingt-cinq pour cent de quel montant?

**M. Carlyle:** Du montant total des dépenses au cours de cette période intérimaire.



[Text]

**Senator Buckwold:** And if you were a fully Canadian-owned company, that would be 80 per cent?

**Mr. Carlyle:** That's correct.

**Senator Buckwold:** And that 80 per cent is considered to be the contribution by the Government of Canada for its share, other than the *ex gratia* payments?

**Mr. Carlyle:** That's right. If I were a Canadian company, I would be concerned that the 80 per cent may obligate me to a further confiscation of 80 per cent interest sometime down the road, simply as a result of the uncertainties I now see in this legislation.

**Senator Buckwold:** Would you clarify that a little further?

**Mr. Carlyle:** The 25 per cent which everybody receives is deemed to carry the 25 per cent crown agency share. But now, since other companies receive progressively more, depending on the Canadian content, I would be concerned that an 80 per cent PIP grant would result down the road in a rationalization by the government that it was entitled to a further share because it had given a larger grant to that company.

**Senator Buckwold:** And that would simply be by the same justification that they rationalize their back-in, that they have paid for it through other tax allowances?

**Mr. Carlyle:** Yes, sir. I hope I have clarified that point, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I don't hear any more questions.

**Mr. Carlyle:** Then, if I may, I shall proceed.

In advancing this argument, the minister has chosen to ignore our legitimate objection to "double-dipping". The back-in provision, if approved, in certain cases, will be the second time within a three-year period that the government has confiscated interest in the same lands. As I have mentioned, this is the situation with regard to the Hibernia well.

The second argument advanced by the minister is that the 25 per cent back-in is justified because the Canadian taxpayer assisted explorers through what was known as the "Frontier Exploration Allowance", or the super-depletion allowance. This three-year incentive program, introduced in 1977, was responsible for increased activity in frontier lands. To the end of 1980, Gulf Canada, for example, had spent about \$500 million on frontier exploration. About 40 per cent, or \$200 million of the total was spent during the three-year period when the Frontier Exploration Allowance was in effect. That \$200 million only resulted in a \$50 million tax relief, which is not a large amount in comparison to the total amount spent.

Short-term government incentives are an effective method of directing an industry's activity toward a government objective. In this respect the Frontier Exploration Allowance was a successful government incentive, and the Canadian taxpayer

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Et s'il s'agit d'une société canadienne à part entière, c'est 80 p. 100?

**M. Carlyle:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Et ces 80 p. 100 sont considérés comme la contribution du gouvernement du Canada, autre que les versements à titre gracieux?

**M. Carlyle:** C'est juste. Si je représentais une compagnie canadienne, je m'inquiérais de ce que cette mesure puisse entraîner une nouvelle confiscation de 80 p. 100 des droits, simplement à cause des incertitudes que comporte, selon moi, cette mesure législative.

**Le sénateur Buckwold:** Pourriez-vous donner plus de précisions?

**M. Carlyle:** On présume que les 25 p. 100 accordés à toutes les sociétés comprennent la part de la Couronne. Mais étant donné que, actuellement, toutes les sociétés reçoivent graduellement davantage, suivant leur contenu canadien, je m'inquiérais de ce que les subventions d'encouragement de 80 p. 100 inciteraient le gouvernement à prétendre à une plus grande part, vu qu'il a accordé des subventions plus généreuses à cette société.

**Le sénateur Buckwold:** Et cette justification serait tout simplement la même que pour les droits d'option, c'est-à-dire qu'il a acquis cette part grâce à d'autres déductions fiscales?

**M. Carlyle:** Oui, monsieur. J'espère avoir apporté des éclaircissements sur cette question, monsieur le président.

**Le président:** Aucune autre question.

**M. Carlyle:** Alors, permettez-moi de poursuivre.

Lorsqu'il a raisonné ainsi, le Ministre a passé outre notre objection légitime concernant la «double imposition». L'adoption des dispositions concernant les droits d'option qui, si on l'approuve dans certains cas, signifiera que le gouvernement a, pour la deuxième fois en trois ans, confisqué des droits dans les mêmes terres. Comme je l'ai dit, cette situation s'applique aux puits d'Hibernia.

Le deuxième argument avancé par le ministre est que les droits supplémentaires de 25 p. 100 sont justifiés, du fait que les contribuables canadiens ont contribué à l'exploration, au moyen de ce qu'on appelle «les déductions relatives à l'exploration des régions pionnières», ou les déductions pour «super-épuisement». Ce programme d'encouragement, mis en vigueur en 1977 pour une période de trois ans, a contribué à stimuler l'exploration dans les régions pionnières, ainsi, à la fin de 1980, Gulf Canada avait dépensé approximativement \$500 millions pour explorer ces régions, dont environ 40 p. 100, soit \$200 millions, ont été dépensés au cours de la période de trois ans, pendant laquelle les déductions relatives à l'exploration dans les régions pionnières étaient en vigueur. Cette dépense de \$200 millions n'a entraîné un dégrèvement fiscal que de \$50 millions, ce qui n'est peu par rapport au montant total des dépenses.

Les subventions d'encouragements à court terme constituent un stimulant efficace des activités de l'industrie en vue d'atteindre les objectifs du gouvernement. A cet égard, les déductions s'appliquant à l'exploration dans les régions pionnières



[Text]

already has been well served by important frontier discoveries, such as Hibernia and Kopanoar, which can be directly related to the incentive program. Moreover, the industrial activity related to the exploration expenditures generated additional tax revenue which more than compensated the government for the tax incentive. I mentioned a moment ago that the tax rebate on the \$200 million expenditure was approximately \$50 million. Conventional economics tells us that when \$200 million is spent, the multiplier effect for tax purposes is  $2\frac{1}{2}$  to  $3\frac{1}{2}$ . So, you can assume that between \$500 million and \$700 million in industrial activity was generated, which, in turn, attracted tax which accrued to the federal government. That tax is probably about 25 per cent. Therefore, in terms of the multiplier effect, tax of between \$150 million and \$200 million accrued to the government as a result of that activity. So on the one hand they forgave \$50 million, and on the other it came back as a result of the increased activity. It is our contention that there was therefore no loss to the government as a result of this program.

**Senator Godfrey:** Where did you get the 25 per cent coming back to the government in revenues in the amount of \$600 or \$700 million?

**Mr. Carlyle:** I am saying that would be an average tax effect.

**Senator Godfrey:** Would that figure include sales tax as well as income tax? I am sure that 25 per cent income tax is not paid on your gross revenues?

**Mr. Carlyle:** This would be a federal tax in revenues accruing to the federal government as a result of the multiplier effect of this industrial activity.

**Senator Godfrey:** I understand that, the multiplier effect meaning that they would produce \$600 or \$700 million of gross revenues from other industrial activities?

**Mr. Carlyle:** Yes, sir, which then pay tax.

**Senator Godfrey:** They then pay tax, but they do not pay 25 per cent on gross revenue; they pay 25 per cent on net revenue, with regard to income?

**Mr. D. H. Kyle, Manager, Business Administration Exploration Department, Gulf Canada Resources Inc.:** For smaller businesses that is right, it probably is 25 or 30 per cent. For big corporations, however, it is probably closer to 45 or 50 per cent.

**Senator Godfrey:** I have never heard of a big corporation paying 45 or 50 per cent.

**Mr. Kyle:** Not effectively, but that is the tax rate.

**Senator Cook:** This is, however, income tax from the employees, sales tax, etc.?

**Mr. Carlyle:** It comes down to the individual's tax structure.

**Mr. Kyle:** Yes, that of corporations and individuals.

[Traduction]

ont obtenu du succès et les contribuables canadiens ont déjà bénéficié des découvertes importantes dans les régions pionnières, comme celles d'Hibernia et de Kopanoar, qui pourraient être directement reliées au programme d'encouragements. En outre, les activités industrielles se rapportant aux dépenses d'exploration ont engendré des recettes fiscales qui ont plus que compensé les dépenses que le gouvernement a consacrées aux stimulants fiscaux. J'ai dit tantôt que le dégrèvement fiscal sur les dépenses de \$200 millions était d'environ \$50 millions. Les théories économiques prévoient que, pour des dépenses de \$200 millions, l'effet multiplicateur aux fins d'impôts est  $2\frac{1}{2}$  à  $3\frac{1}{2}$ . Donc, vous pouvez supposer que des activités industrielles de l'ordre de \$500 à \$700 millions ont été créées, ce qui a contribué à augmenter les recettes fiscales du gouvernement fédéral. Cet impôt est probablement à quelque 25 p. 100. Par conséquent, en ce qui concerne l'effet multiplicateur, un montant d'environ \$150 à \$200 millions a été perçu en impôt par le gouvernement, par suite de cette exploitation. Donc, d'un côté le gouvernement a donné 50 millions et de l'autre il a perçu ce même montant, à la suite d'une exploitation accrue. Nous prétendons, messieurs, que le gouvernement n'a subi aucune perte aux termes de ce programme.

**Le sénateur Godfrey:** D'où viennent les 25 p. 100 des recettes perçues par le gouvernement dans le montant de \$600 ou \$700 millions?

**M. Carlyle:** Je dis que ce pourrait être la moyenne des recettes fiscales.

**Le sénateur Godfrey:** Ce montant inclut-il la taxe de vente et l'impôt sur le revenu? Je suis assuré que vous ne versez pas 25 p. 100 d'impôt sur votre revenu brut?

**M. Carlyle:** Il s'agit d'impôt fédéral sur les recettes, perçu par le gouvernement fédéral à la suite de l'effet multiplicateur de ces activités industrielles.

**Le sénateur Godfrey:** Si je comprends bien, l'effet multiplicateur vaudra \$600 à \$700 millions de recettes brutes provenant d'autres activités industrielles?

**M. Carlyle:** Oui, monsieur, et elles sont imposables.

**Le sénateur Godfrey:** Alors les sociétés paient des impôts, mais elles ne doivent pas payer 25 p. 100 des recettes brutes; mais plutôt 25 p. 100 du revenu net?

**M. D. H. Kyle, directeur, Administration des activités d'Exploration, Gulf Canada Resources Inc.:** C'est exact en ce qui concerne les petites entreprises, il s'agit probablement de 25 ou 30 p. 100. Cependant, en ce qui concerne les grandes sociétés, c'est probablement 45 ou 50 p. 100.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai jamais entendu dire qu'une société importante payait 45 p. 100 ou 50 p. 100.

**M. Kyle:** Peut-être pas en pratique, mais c'est le taux fixé.

**Le sénateur Cook:** Ceci comprend cependant l'impôt sur le revenu des employés, la taxe de vente, etc.?

**M. Carlyle:** Cela revient en fait au régime d'impôt sur le revenu des particuliers.

**M. Kyle:** Oui, l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers.

[Text]

**Senator Buckwold:** If it had not been for the frontier exploration allowance, is it likely that you would have spent just as much money on the exploration in those areas?

**Mr. Carlyle:** No, sir, we took advantage of the program and increased our programs to the extent that we could accommodate it within our cash flow, taking into account the frontier allowances. In other words, our own company engaged in the drilling of both Kopanoar, which is in the Beaufort Sea and which resulted in a discovery, and of Hibernia. In fact, we increased our interest in Hibernia to compensate for the interest that was expropriated by Petro-Canada. We did, therefore, increase our activity and, as a result, these two discoveries certainly are directly attributable to this program.

**Senator Buckwold:** There was some advantage, then, to the program?

**Mr. Carlyle:** Very definitely.

**Senator Buckwold:** And an advantage to your company of some significance?

**Mr. Carlyle:** Indeed it was. It is an advantage to Canada as well, because we now see the potential of becoming oil self-sufficient as a result of some of these programs. There is no question that we benefited from it, but there is also no question, in my view, that the country has benefited.

**Mr. Kyle:** That is true, because we spent about 40 per cent of our total \$500 million during that three-year period. We have been up in the frontiers for probably 15 or 20 years, and there was a huge expenditure during that period because of that incentive.

**Mr. Carlyle:** In view of the traditional employment of tax incentives and the successful application of the frontier exploration allowance, we submit that there is neither precedent nor justification for the retroactive back-in provision. If this rationale is retained, should we not also assume that the proposed petroleum incentive plan could also lead to further confiscation of land rights? This is the point on which I mentioned that the increased incentives have that danger, in our view.

With respect to the *ex gratia* payment plan announced on May 14, 1981, Gulf Canada has concluded that it is grossly unfair and inadequate. For the currently delineated Gulf interest fields on Canada lands which were discovered prior to 1980, namely, Parson's Lake which is in the McKenzie Delta, under this bill there is a provision for declaring certain fields frontier production. We feel that Parson's Lake should be included in that category because Parson's Lake in the McKenzie Delta was discovered in 1972 and we had completely delineated it by 1976, at which time the Berger Commission put a 10-year moratorium on development and production in that area. We feel we would have had that field in production prior to the date of December, 1980, had this situation not

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Si le gouvernement n'avait pas accordé ces déductions relatives à l'exploration dans les régions pionnières, auriez-vous dépensé autant pour l'exploration dans ces régions?

**M. Carlyle:** Non, monsieur, nous avons bénéficié du programme et nous avons accru nos activités dans les limites de notre marge brute d'auto-financement, compte tenu de ces déductions. En d'autres termes, notre propre société a entrepris le forage de Kopanoar, dans la mer de Beaufort et qui nous a valu la découverte d'un gisement, et d'Hibernia. En fait, nous avons augmenté nos droits dans Hibernia, en vue de remplacer ceux qui avaient été expropriés par Petro-Canada. Nous avons donc accru notre exploration et ces deux découvertes sont certainement directement attribuables à ce programme.

**Le sénateur Buckwold:** Ce programme comporte donc certains avantages?

**M. Carlyle:** Nettement.

**Le sénateur Buckwold:** Et un avantage d'une certaine importance pour votre société.

**M. Carlyle:** Certainement. De même que pour le Canada, puisque nous envisageons maintenant d'être autonomes en matière de pétrole, grâce à certains de ces programmes. Il n'y a aucun doute que nous en avons bénéficié, nous aussi bien que le Canada.

**M. Kyle:** Vous avez raison, parce que nous avons consacré à ces projets environ 40 p. 100 de nos dépenses totales de \$500 000 millions au cours de cette période de trois ans. Nous procédons à l'exploration des régions pionnières depuis probablement 15 ou 20 ans, et nous y avons affecté des sommes très considérables, au cours de cette période, grâce à ce programme d'encouragements.

**M. Carlyle:** Étant donné l'utilisation traditionnelle des stimulants fiscaux et du succès remporté par les déductions relatives à l'exploration dans les régions pionnières, nous sommes d'avis que les dispositions concernant les droits supplémentaires ne sont pas justifiées et qu'il n'existe pas non plus de précédent à cet égard. Si nous poursuivons ce raisonnement, ne devrions-nous pas aussi présumer que le programme d'encouragements pétroliers pourrait aussi entraîner de nouvelles confiscations des droits sur les terres? Je tiens à signaler que l'adoption de nouvelles mesures d'encouragements nous semble présenter ce danger.

Gulf Canada a conclu que le programme de paiements à titre gracieux, annoncé le 14 mai 1981, est très injuste et insuffisant. En ce qui concerne les droits actuels de Gulf dans des gisements sur les Terres du Canada qui ont été découverts avant 1980, notamment, au lac Parson dans le delta du McKenzie, il y a des dispositions dans ce projet de loi visant à déclarer certains gisements comme appartenant à une région pionnière. Nous sommes d'avis que le lac Parson devrait être inclus dans cette catégorie, parce que ce gisement du delta de McKenzie a été découvert en 1972 et que nous avions complètement terminé l'exploration en 1976, au moment où la Commission Berger a imposé un moratoire de dix ans sur l'exploitation et la production dans cette région. Ce gisement aurait pu,



[Text]

resulted. We are using this as an example of the kind of arithmetic which results from these computations.

The compensation represents only 3 per cent of the value confiscated at Parson's Lake and one-half of one per cent of the value confiscated at Hibernia. Therefore, the payment is inconsequential in terms of the value of the interest taken.

We have prepared a table which indicates the 1981 discounted value of both the Parson's Lake and the Hibernia resources. The value for Parson's Lake is deemed to be \$200 million, and this assumes that it goes into production in 1995. We have discounted the value of that production back to 1981 dollars. The compensation is assumed to be paid to us starting in 1995, and again it is discounted back to 1981 dollars. Therefore, while it was a larger number in 1980, by the time you get it, and looking at it in 1981 dollars, it really represents \$6 million, or approximately 3 per cent of the asset taken. A similar rationale applies to Hibernia. We anticipate that Hibernia will likely go into production in 1987. The 25 per cent of that asset is estimated to be \$1.125 billion in this table, and the payment made will be \$5 million or less than one-half of one per cent, for that particular asset.

**Senator Godfrey:** The representatives from Mobil came before us and, if I remember correctly, they valued theirs at \$600 million. Did you both do the valuation on the same basis?

**Mr. Carlyle:** I think that I have taken the recoverable resource to be 1.8 billion barrels, which is the accepted resource today. I believe the representatives from Mobil said, "If it were 1 billion barrels." I am looking, therefore, at a larger resource. This is a judgment call, but I think that the recent wells support our interpretation of the asset we are looking at here, sir.

Our company has explored aggressively in the frontiers without firm regulations for the last decade, primarily because of a working trust we established with government personnel. We were in fact spending millions of dollars in good faith and with the anticipation that a reasonable policy would eventually evolve. In most areas a reasonable regime has resulted, but this is not the case with respect to confiscation. Gulf submits that provisions related to the crown share should not be retroactive and subject to unfair compensation, but should apply only to currently undisposed Canada lands which will be acquired by companies in the future.

**Senator Godfrey:** Before we leave that topic, I would like to point out that the representatives of Mobil said that confiscation should not be carried out where there has been a significant discovery. You do not agree with that?

**Mr. Carlyle:** I think that we should live up to the commitments made on the existing disposition and as amended by the regulations in 1977; that we should have either the option to take the 50 per cent leases on the existing dispositions or to take the 100 per cent of the structure with the PIR and the 25 per cent back-in.

[Traduction]

selon nous, être en exploitation avant décembre 1980, si la situation avait été différente. Ce n'est qu'un exemple de ce genre de calculs.

Les indemnisations ne représentent que 3 p. 100 de la valeur confisquée au lac Parson et un et demi pour cent de la valeur confisquée à Hibernia. Par conséquent, le paiement est insignifiant par rapport à la valeur des droits retirés.

Nous avons préparé un petit tableau qui indique la perte de valeur des ressources au lac Parson et à Hibernia. La valeur au lac Parson est estimée à \$200 millions et ceci en présumant qu'il sera en exploitation en 1995. Nous avons calculé la valeur de cette production en dollars de 1981. On présume que les indemnisations seront versées à compter de 1995 et, ici encore, elles sont calculées en dollars de 1981. Par conséquent, même s'il s'agit d'un montant important en 1980, au moment où vous l'obtiendrez, et si vous le calculez en dollars de 1981, cela ne représentera en réalité que \$6 millions, ou environ 3 p. 100 des biens confisqués. Il en est à peu près de même d'Hibernia. Nous prévoyons qu'Hibernia sera probablement en exploitation en 1987. Dans ce tableau, nous estimons que 25 p. 100 de cet actif représentent \$1,125 milliards, et le versement serait de \$5 millions, soit moins de 1/2 p. 100 dans ce cas particulier.

**Le sénateur Godfrey:** Les représentants de Mobil ont comparu devant notre Comité et, si je me souviens bien, ils ont estimé leur actif à \$600 millions. Cette évaluation est-elle basée sur le même calcul?

**M. Carlyle:** Je crois avoir estimé les ressources recouvrables à 1.8 milliards de barils, ce qui est acceptable aujourd'hui. Je crois que les représentants de Mobil ont dit: «qu'il s'agissait de 1 milliard de barils». Il s'agit donc de ressources plus importantes. Ce n'est qu'une opinion, mais je suis d'avis que les récentes découvertes justifient notre interprétation de l'actif que nous envisageons ici, monsieur.

Notre compagnie a exploré intensivement les régions pionnières sans appliquer de règlements stricts au cours de la dernière décennie, principalement à cause de nos relations de travail où régnait la confiance avec le personnel du gouvernement. Nous avons en fait dépensé de bonne foi des millions de dollars, avec l'espoir qu'une politique raisonnable serait éventuellement élaborée. Dans la plupart des régions, on a adopté un programme raisonnable, mais il n'en est pas ainsi de la confiscation. Gulf soutient que les dispositions relatives à la part de la Couronne ne devraient pas être rétroactives et ne devraient pas prévoir des indemnisations injustes, mais devraient s'appliquer uniquement aux Terres du Canada non encore aliénées qui seront achetées plus tard par les sociétés.

**Le sénateur Godfrey:** Avant de changer de sujet, les représentants de Mobil ont dit qu'il ne devrait pas y avoir de confiscation des droits sur les terres où il y a eu d'importantes découvertes. Êtes-vous d'accord?

**M. Carlyle:** Je trouve que nous devons respecter les engagements pris en ce qui concerne les dispositions actuelles telles que modifiées par le règlement de 1977; que nous devrions avoir le choix entre les droits de 50 p. 100 en vertu des dispositions actuelles ou 100 p. 100, des coûts d'exploration,



[Text]

**Senator Godfrey:** You are not satisfied, then, with what would satisfy Mobil?

**Mr. Carlyle:** No, sir. If they see it slightly differently, I suppose that is their prerogative.

**Senator Godfrey:** The difference is not slight, is it?

**Mr. Carlyle:** I suppose it is a considerable difference. I would say, sir, that if they are going to pre-empt an interest in the future, they should pay the market value for that interest pre-empted. In other words, if they are going to take 25 per cent, they should pay the value of the interest that has been expropriated.

**Senator Godfrey:** Which value probably would not be that high if there had been no significant discovery on it.

**Mr. Carlyle:** They have, however, the fortunate situation of being given this right to back-in on significant discoveries. You carry all the unrewarding exploration at your own cost, and this is another inequity of this whole situation. When they look at the exploration payment, they draw a tight circle around the area in which that discovery has taken place. There is no consideration for all the unfruitful exploration that has been done on a regional basis that focussed attention on this particular area. That is an unusual piece of legislation.

**Senator Godfrey:** Mobil said that the government claimed it had given out in tax assistance something like \$2 billion. Mobil said that they could not find out from the government what the basis was for the calculation of \$2 billion.

**Mr. Carlyle:** I believe that in the House of Commons, Mr. Lalonde said that \$4½ billion was spent in the frontiers. If that were revenue, under normal circumstances, half of it would have been taxable, that is, half of it would have reverted to the government from corporate income tax. With the additional incentives of depletion and frontier allowances, perhaps another \$750 million was forgiven. In terms of total tax rebate, there was, perhaps, \$3 billion credited against the industry for that \$4½ billion expenditure.

That \$4½ billion expenditure had the same kind of multiplier effect which I described earlier. Therefore, we would say that the Government of Canada has benefited, on a net basis, from those tax incentives by virtue of the flow-back through other taxes from the goods and services activities.

**The Chairman:** Amounting to what figure?

**Mr. Carlyle:** If you took the 2.5 multiplier as a conservative figure, you would be looking at an \$11 billion effect. If you used the 25-per-cent figure, you would come back with about \$3 billion flowing back to the government, so it would be a wash out under those circumstances.

[Traduction]

outre la redevance additionnelle progressive et les 25 p. 100 de droits supplémentaires.

**Le sénateur Godfrey:** Vous n'êtes donc pas satisfait de ce que Mobil considère satisfaisant?

**M. Carlyle:** Non, monsieur. Je suppose que cette société a le droit de différer légèrement d'opinion.

**Le sénateur Godfrey:** Il ne s'agit pas, n'est-ce-pas, d'un point de vue légèrement différent?

**M. Carlyle:** Je suppose que la différence est sensible. Je dirais, monsieur, que pour obtenir, à l'avenir, un droit de préemption, il faudra payer le prix de la valeur marchande pour les obtenir à l'avance. Bref, si la société accepte 25 p. 100, elle devra payer l'intérêt sur les terres qui ont été expropriées.

**Le sénateur Godfrey:** Et la valeur ne serait probablement pas très élevée, s'il n'y a pas eu de découvertes importantes sur ces terres.

**M. Carlyle:** Ils ont cependant la possibilité de racheter ces droits lorsqu'il y a des découvertes importantes. Mais une autre injustice dans toute cette situation, c'est que l'on doit assumer tous les coûts d'exploration, qu'il y ait découverte ou non. Lorsque le gouvernement verse des paiements à l'exploration, il se concentre sur les régions où des découvertes ont eu lieu. Il ne tient pas compte de l'exploration dans des régions où il n'y a pas eu de découvertes et qui a été faite dans cette région particulière. C'est une mesure législative inusitée.

**Le sénateur Godfrey:** Mobil rapporte que le gouvernement a prétendu avoir versé quelque \$2 milliards de déductions fiscales. Mais il n'a pu obtenir du gouvernement la façon dont on a calculé ces \$2 milliards.

**M. Carlyle:** Je crois que M. Lalonde a déclaré à la Chambre des communes qu'un montant de \$4½ milliards avait été dépensé dans des régions pionnières. S'il s'agissait de recettes, dans des circonstances normales, la moitié de ce montant aurait été imposable, c'est-à-dire que le gouvernement aurait recouvré ce montant par les impôts sur le revenu des corporations. Mais si l'on tient compte des stimulants supplémentaires et des déductions relatives à l'épuisement des ressources et à l'exploration dans les régions pionnières, un autre montant de \$750 millions aurait peut-être été déduit. En ce qui concerne le montant total des dégrèvements fiscaux, il s'agissait peut-être de \$3 millions crédités à l'industrie se rapportant aux dépenses de \$4½ milliards.

Ces \$4½ milliards ont l'effet multiplicateur que j'ai déjà décrit. Par conséquent, le gouvernement du Canada aurait bénéficié, en profits nets, de ces stimulants fiscaux, par les impôts qu'il a perçus sur les biens et services.

**Le président:** Quel en est le montant?

**M. Carlyle:** Si l'on utilise le multiplicateur de 2.5, qui est conservateur: \$11 milliards. Si l'on utilise les 25 p. 100: \$3 milliards perçus par le gouvernement; il serait donc en difficulté.

[Text]

**Senator Godfrey:** I am somewhat confused because Mobil claimed that they could not find out what the assumptions were, and you have explained them very simply. I would point out, however, that I did not attend all the meetings, but Mobil estimated something like \$200 million or \$300 million. I was quite indignant about that, but now you have pointed out that Mr. Lalonde did explain the basis of that.

**Senator Cook:** They said that they spent \$200 million to \$300 million of their own money.

**Mr. Kyle:** That was basically the super-depletion part of it; and that is what the super-depletion effect would be. Mr. Carlyle was talking of the total effect, and they obviously singled out one small part.

**Mr. Carlyle:** It is my estimate that this would represent the entire expenditure in the frontier from the early sixties onward.

**Senator Godfrey:** So Mr. Lalonde was not talking about super-depletion?

**Mr. Carlyle:** No, he was talking about the total package of frontier expenditures.

**Senator Roblin:** I should like to pursue this question of tax incentives on Canada lands. At one of our meetings the department gave us a breakdown of where those total tax savings originated. The first item is the 100-per-cent write-off of exploration costs. Am I right in thinking that this write-off is available to any explorer, whether he is on Canada lands or provincial lands?

**Mr. Carlyle:** That is correct.

**Senator Roblin:** What is the logic for saying that if you are on Canada lands you have to pay it back and if you are on provincial lands, you do not? This particular example indicates a well cost of \$30 million with \$25 million eligible for super-depletion. The 100-per-cent tax write-off, which is available to any exploration anywhere, is \$14.1 million which is 47 per cent of the total claim. Right there you cut Mr. Lalonde's figure in half and, on any basis of equity, it seems to me that you should. From there you have a 33-1/3 per cent depletion—not super-depletion—and I take it that is applicable to Canada lands only.

**Mr. Carlyle:** No, that is applicable to all lands.

**Senator Roblin:** So, in effect, the only extra benefit you derive from exploring in the north is the 66-2/3 per cent frontier allowance or super-depletion?

**Mr. Carlyle:** That is correct, and that is in a three-year time frame from March of 1977 to March of 1980. This was provided for in August in 1977. Very little impact occurred in 1977 since the greatest amount of expenditures occur during the summer months which had virtually passed by the time it came into effect. We are really talking about 1978 and 1979

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends mal, car Mobil a prétendu ignorer la base des calculs, et vous l'avez expliqué très simplement. Je voudrais cependant souligner que je n'ai pas assisté à toutes les séances, mais Mobil estime qu'il s'agissait d'un montant de \$200 à \$300 millions. J'en étais très indigné, mais maintenant vous nous dites que M. Lalonde a donné des explications à ce sujet.

**Le sénateur Cook:** Mobil a déclaré avoir dépensé de \$200 à \$300 millions de ses propres fonds.

**M. Kyle:** Il ne s'agissait en réalité que la partie «super-épuiement», et c'est le résultat qu'aurait cette mesure. Monsieur Carlyle parlait des répercussions globales et Mobil n'a évidemment parlé que d'une partie.

**M. Carlyle:** J'estime que ceci représenterait le montant total des dépenses dans les régions pionnières depuis le début des années 60.

**Le sénateur Godfrey:** Donc, M. Lalonde ne parlait pas du «super-épuiement»?

**M. Carlyle:** Il parlait de l'ensemble des dépenses dans les régions pionnières.

**Le sénateur Roblin:** J'aimerais poursuivre l'examen des stimulants fiscaux sur les Terres du Canada. Au cours d'une de nos séances le Ministère nous a donné la répartition de toutes ces déductions fiscales. La première consiste en une remise de 100 p. 100 des coûts d'exploration. Ai-je raison de croire que cette remise est offerte à tout explorateur, qu'il s'agisse des Terres du Canada ou des terres appartenant aux provinces?

**M. Carlyle:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** Comment expliquez-vous que, s'il s'agit des Terres du Canada, il faut rembourser les coûts et non pas s'il s'agit des terres appartenant aux provinces? Voici un exemple où le coût du forage d'un puits est de \$30 millions, dont \$25 millions sont admissibles à la déduction fiscale pour «super-épuiement». La déduction fiscale de 100 p. 100, qui est offerte à tout explorateur partout au Canada, est de \$14.1 millions, soit 47 p. 100 du montant total. On voit donc ici que les chiffres de M. Lalonde sont réduits de moitié, et, en toute justice, il me semble que c'est ce qu'il faut faire. Par la suite il y a la déduction pour épuiement de 33 1/3 p. 100—et non pour «super-épuiement»—et je prends pour acquis qu'elle ne s'applique qu'aux Terres du Canada.

**M. Carlyle:** Non, cette déduction s'applique à toutes les terres.

**Le sénateur Roblin:** Donc en fait, le seul bénéfice supplémentaire que vous retirez de l'exploration dans le Nord est la déduction de 62 2/3 p. 100 relative à l'exploration dans les régions pionnières ou le «super-épuiement»?

**M. Carlyle:** C'est exact, et cette déduction s'appliquait pour une période de trois, soit de mars 1977 à mars 1980. Cette mesure avait été prévue en août 1977. Les conséquences ont été presque nulles en 1977, étant donné que la plus grande partie des dépenses se font durant la saison d'été, qui était presque terminée au moment où le programme a été mis en



[Text]

which are the full years during which this program had its impact.

**Senator Roblin:** From this document it appears that the minister is saying that the bill has been footed by the Canadian taxpayer, which may or may not be correct. It includes, as a charge against the Canada lands activity, the 100-per-cent write-off and the 33-1/3 per cent depletion which are available to anyone regardless of where they are.

**Mr. Carlyle:** That is right.

**Senator Roblin:** One would conclude that, if one wanted to charge against one's account any tax advantage, it would be restricted to the super-depletion which is a fraction of the total one would claim.

**Mr. Carlyle:** That is correct, and you could also draw the rationale that government is entitled to some interest in provincial lands where one can avail oneself of a tax benefit.

**Senator Roblin:** It seems to me that the minister is stretching his argument a little to include the tax concessions he gives in provinces as a special charge against Canada lands. I am sure that is something we will be discussing with him. That clarifies that point.

**Mr. Carlyle:** In the case of a company such as ours, in every case where the super-depletion or frontier exploration allowance was used, it still resulted in a net cost to the company. There were perceived abuses of this tax allowance, principally in Ontario and Quebec, by individuals with a tax rate in excess of 50 per cent. I believe this loophole has now been removed by the latest budget. In the years when that was available, if you were fortunate enough to be in that tax bracket and live in Ontario and Quebec, you could actually put the money into a drilling fund and make money on it. I believe this was a very limited abuse. The program was, in effect, a very useful one and did a great deal for the country.

**Senator Roblin:** I do not think I would call it an "abuse" but rather I would describe it as an "unexpected result."

**The Chairman:** A "windfall."

**Senator Roblin:** It would amount to one of the loopholes that the government is concerned with at the present time.

**Senator Cook:** Turning to a slightly different aspect, we were told in evidence that the big money is spent when you reach the production stage; is that correct?

**Mr. Carlyle:** That is correct.

**Senator Cook:** When you reach the production stage the Crown has a 25-per-cent interest and Petro-Can has an 18-3/4-per-cent interest. Has that been a working interest?

**Mr. Carlyle:** At that point the Petro-Canada interest of 18-3/4 per cent is a working interest.

**Senator Cook:** So it pays the cost of what has gone on after it exercises its back-in. Does the 25-per-cent interest of the Crown mean that it shares in the production costs?

[Traduction]

œuvre. Nous nous occupons donc de 1978 et 1979, qui sont les deux années complètes d'application du programme.

**Le sénateur Roblin:** D'après ce document, il semble que le ministre déclare que la note a été payée par le contribuable canadien, ce qui peut être exact. Cela comprend, comme une imputation sur les terres du Canada, l'amortissement de 100 p. 100 et l'épuisement de 33 1/3 p. 100, dont tous peuvent se prévaloir, où qu'ils soient.

**M. Carlyle:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** On en conclurait que tout avantage fiscal que l'on voudrait imputer à son compte serait restreint à l'épuisement rapide, qui est une fraction de la somme totale que l'on réclamerait.

**M. Carlyle:** C'est exact et vous pouvez aussi conclure que le gouvernement est admissible à certains droits, dans les terres provinciales où l'on peut se prévaloir d'un avantage fiscal.

**Le sénateur Roblin:** Il me semble que le ministre force un peu la note, considérant les réductions fiscales qu'il donne aux provinces comme une imputation spéciale sur les terres du Canada. Je suis certain que c'est un point dont nous discuterons avec lui. Cette question se trouve éclaircie.

**M. Carlyle:** Dans le cas d'une société comme la nôtre, dans chaque cas où l'épuisement accéléré ou l'indemnité d'exploration frontalière a été utilisée, il en résultait un coût net encore pour la société. Il y a eu des abus notoires de cette indemnité fiscale, principalement en Ontario et au Québec, par des particuliers dont le taux d'impôt dépassait 50 p. 100. Je crois que cet échappatoire a maintenant été supprimé du dernier budget. Durant les années où il était disponible, si vous aviez la chance de vous trouver dans cette catégorie d'imposition et que vous viviez en Ontario et au Québec, vous pouviez, en fait, déposer l'argent dans un fonds de forage et en retirer les revenus. Je pense que cet abus a été très limité dans son application. Le programme a été, en fait, très utile et a beaucoup fait pour le pays.

**Le sénateur Roblin:** Je ne parlerais pas d'"abus" mais plutôt de "résultat inattendu".

**Le président:** Une «aubaine».

**Le sénateur Roblin:** Qui équivaldrait à un des échappatoires dont le gouvernement s'occupe à l'heure actuelle.

**Le sénateur Cook:** Je me reporte à un aspect quelque peu différent: les témoignages nous apprennent que les rentrées d'argent se produisent à l'étape de la production; est-ce exact?

**M. Carlyle:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Arrivé à cette étape, la Couronne touche 25 p. 100 et Petro-Canada 18 3/4 p. 100. S'agissait-il de droits d'exploitation?

**M. Carlyle:** Les droits de 18 3/4 p. 100 de Petro-Canada sont des droits d'exploitation.

**Le sénateur Cook:** Cela couvre donc le coût de ce qui a été enlevé par les droits dévolutifs. Cette part de 25 p. 100 de la Couronne signifie-t-elle qu'elle partage les coûts de production?



[Text]

**Mr. Carlyle:** Yes, sir, it does. That is provided for in the bill.

However, there is one piece of this whole procedure which worries me, and that is the fact that you are deemed to be carrying a crown agency during the interim from the time that the exploration payment was computed in 1980 until the production stage and through all delineations up to that point. I can see a potential abuse where the crown agency can request that additional delineation drilling be done at no cost to that agency but at a cost to the participating companies in that particular project. With this 25-per-cent PIP payment, which the Government of Canada is paying, it will result in extending the program longer than perhaps one would deem to be necessary from a good business standpoint.

**Senator Cook:** You are now talking about the exploration program before production?

**Mr. Carlyle:** Yes, after discovery stage. At Hibernia, for example, we have now drilled four successful wells on the structure. I believe some of us feel that we should be prepared to begin the next stage and go into development. We may be required by the government to do additional delineation and each delineation well in that location costs about \$40 million. If there is any protracted program of that kind of delineation, it is counter-productive, from our viewpoint, to getting these resources on stream and into production.

**Senator Cook:** This would take place before the Crown issued a production licence?

**Mr. Carlyle:** Yes, and back-in at that point.

**Senator Cook:** Thereafter they take 25 per cent of the cost?

**Mr. Carlyle:** That is right, senator.

**Senator Godfrey:** I must apologize if I am repeating questions that were already asked, but I have not been able to attend all the meetings. At the bottom of page 3 of your submission, you state:

About 40 per cent, or \$200 million of the total was spent during the 3-year period when the Frontier Exploration Allowance was in effect.

You say that this resulted in \$50 million in tax relief. You also referred to the 66⅔ per cent super-depletion. How does the 66⅔ per cent super-depletion of \$200 million end up being \$50 million? You stated that you have \$50 million in tax relief.

**Mr. Carlyle:** Yes.

**Senator Godfrey:** You also said that the super-depletion amounted to 66⅔ per cent. Does the super-depletion not amount to 66⅔ per cent of the \$200 million?

**Mr. Kyle:** That is the deduction, and then that deduction is taxed. So, you take 66⅔ per cent, and if you are at a 47 per cent tax rate, you take 47 per cent of that.

**Senator Godfrey:** Are you?

[Traduction]

**M. Carlyle:** Oui, monsieur, c'est ainsi. Cela est prévu dans le projet de loi.

Dans cette procédure, je me préoccupe cependant de ce que vous êtes censé supporter un organisme de la Couronne durant la période où le paiement d'exploration a été calculé en 1980, jusqu'à l'étape de production et par tous les tracés, jusqu'à maintenant. J'entrevois des abus, si la société de la Couronne peut exiger que le forage d'un puits supplémentaire soit accompli aux seuls frais des sociétés prenant part à ce projet et sans qu'il lui en coûte. Ce paiement PEP de 25 p. 100, que le gouvernement du Canada assume prolongera le programme beaucoup plus qu'on le jugerait nécessaire, d'un point de vue financier.

**Le sénateur Cook:** Vous parlez du programme d'exploration avant la production?

**M. Carlyle:** Oui, à l'étape de la découverte. A Hibernia, par exemple, nous avons maintenant foré avec succès quatre puits sur la structure. Je pense que certains d'entre nous sentent que nous devrions être disposés à amorcer l'étape suivante et à passer à la mise en valeur. Le gouvernement peut exiger que nous fassions une délimitation supplémentaire qui, à cet endroit, nous coûte chacune environ 40 millions de dollars. Si ce programme se prolonge, ce genre de délimitation nous éloignera, selon moi, de l'étape de la production.

**Le sénateur Cook:** Cela aurait lieu avant que la Couronne ait délivré une licence de production?

**M. Carlyle:** Oui, et à ce point, le droit d'option.

**Le sénateur Cook:** Ils prennent ensuite une part de 25 per cent du coût?

**M. Carlyle:** C'est juste, sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** Je dois m'excuser si je répète des questions qui ont déjà été posées mais je n'ai pas pu assister à toutes les réunions. Au bas de la page 3 de votre mémoire, on peut lire:

«Quelque 40 p. 100 de cette somme ou \$200 millions, ont été consacrés à ce chapitre pendant les trois années d'application du programme d'indemnité pour l'exploration des régions frontalières.

Vous prétendez qu'il en est résulté un dégrèvement de \$50 millions de dollars. Vous avez mentionné aussi le 66⅔ p. 100 d'épuisement. Comment 66⅔ p. 100 de \$200 millions peuvent-ils donner \$50 millions? Vous avez, dites-vous, un dégrèvement de \$50 millions.

**M. Carlyle:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Votre épuisement accéléré s'élève en outre à 66⅔ p. 100. N'est-ce 66⅔ p. 100 de \$200 millions?

**M. Kyle:** C'est la déduction qui est ensuite assujettie à l'impôt. Vous prenez donc 66⅔ p. 100, et si vous êtes dans la cédule d'impôt de 47 p. 100, vous calculez 47 p. 100 de ce chiffre.

**Le sénateur Godfrey:** L'êtes-vous?

[Text]

**Mr. Kyle:** With the surtax, our tax rate is 49 per cent. So, we are actually at 49 per cent of Gulf Canada Resources Inc.

**Senator Buckwold:** This question may have been asked in my absence, and if it was, I apologize for repeating it: How does the Canadian action, as outlined in Bill C-48, compare to that which went on in the North Sea?

**Mr. Carlyle:** I have checked with our affiliate, Gulf Oil Corporation, which operates world-wide, and they have told me that there is no precedent known to them whereby any government has retroactively backed-in and taken an interest. There have been changes in regulations, for example, in Norway. In Norway they do all the geophysical mapping, present the maps to competing companies, and they are bought from the government. Everyone has the same data; everyone knows that they are carrying the government; and they know what to expect. There is enough drilling being done out there to allow an examination of the structures to determine the commerciality, as one sees it at the time.

So, the government is carried for 50 per cent until a discovery is made, at which point the government comes in. That is part of the rules established at the time, but even though they came up with that kind of thing, they never went backwards and imposed that kind of regime on previously committed dispositions.

**Senator Buckwold:** So there were no retroactive regulations?

**Mr. Carlyle:** No, senator. The only semblance of retroactivity—and I do not regard it as such—was with the British National Oil Company. The British government said that they could buy 51 per cent of the oil from the British fields at the market price. I do not see any problems with that situation.

**Senator Cook:** Just as a matter of interest, what benefit does that give them?

**Mr. Carlyle:** It gives them a call on the oil.

**Mr. Kyle:** It gives them security of supply.

**Senator Buckwold:** The reason I asked the question is that we have all heard about the stringency of the North Sea agreements and how much governments are participating in the revenues that they have accumulated.

**Mr. Carlyle:** That is true, senator, and we are prepared to accept it if we know that that will be the situation at the time we are bidding on the particular prospect. What we are concerned about is the uncertainty resulting from a retroactive situation.

**Senator Barrow:** Are you concerned about the retroactivity or the possible future retroactivity?

**Mr. Carlyle:** Of course, senator. Once this kind of situation arises, a retroactive confiscation, one has to be concerned about what will happen the next time around.

**Senator Cook:** You complained about retroactivity. Do you mean that all licences and agreements which are now held should not be subject to any of this retroactivity? Are the bulk

[Traduction]

**M. Kyle:** Avec la surtaxe, notre taux d'impôt est de 49 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** Cette question peut avoir été posée en mon absence et dans l'affirmative, je m'excuse de la poser à nouveau. De quelle façon la méthode canadienne, telle qu'expliquée dans le bill C-48, se compare-t-elle à celle qui a été utilisée dans la Mer du Nord?

**M. Carlyle:** J'ai vérifié avec notre filiale, la Société Gulf Oil, qui est une multinationale; les responsables m'ont dit qu'il n'existait pas, à leur connaissance, de précédent par lequel un gouvernement a exercé un droit d'option, rétroactivement. Il y a eu des changements dans les règlements, par exemple, en Norvège. On y fait toute la cartographie géophysique; le gouvernement achète les cartes et les offre aux sociétés concurrentes. Chacun sait donc à quoi s'en tenir: il a les mêmes données qui proviennent du gouvernement. Il se fait dans ce pays, assez de forage pour justifier un examen des structures en vue d'en déterminer la rentabilité.

Cinquante pour cent des frais sont assumés par le gouvernement, jusqu'à ce qu'une découverte soit faite; le gouvernement entre alors en jeu. Cela fait partie des règles qui ont été établies au début mais même s'ils ont mis sur pied ce système, ils ne sont jamais revenus sur le passé et imposé cette sorte de régime sur les dispositions préalablement engagées.

**Le sénateur Buckwold:** Il n'y a donc pas de règlements rétroactifs?

**M. Carlyle:** Non, sénateur. Le seul semblant de rétroactivité—et je ne le considère pas comme tel—a été avec la société British National Oil. Le gouvernement britannique a déclaré qu'il pourrait acheter 51 p. 100 du pétrole des gisements britanniques au prix du marché. Je n'y vois aucun problème.

**Le sénateur Cook:** Simple curiosité, quel profit cela permet-il de réaliser?

**M. Carlyle:** Cela leur donne un droit sur le pétrole.

**M. Kyle:** Cela leur garantit l'approvisionnement.

**Le sénateur Buckwold:** Si j'ai posé cette question, c'est que nous avons tous entendu parler de la rigueur des accords de la Mer du Nord et dans quelle mesure les gouvernements participent aux recettes.

**M. Carlyle:** C'est vrai, sénateur, et nous sommes disposés à l'accepter, si nous savons que ce sera la situation au moment où nous ferons des offres pour le prospect en question. Ce qui nous inquiète, ce sont les résultats incertains de la rétroactivité.

**Le sénateur Barrow:** Vous préoccupez-vous de la rétroactivité ou de ce qu'elle peut devenir?

**M. Carlyle:** Sans doute, sénateur, lorsqu'un cas semblable se pose, une confiscation rétroactive, il faut s'inquiéter de ce qui arrivera la prochaine fois.

**Le sénateur Cook:** Vous vous êtes plaint de la rétroactivité. Entendez-vous que toutes les licences et tous les accords qui sont maintenant en vigueur ne lui devraient être assujettis en



[Text]

of the Canada lands and frontier lands now held under one kind of licence or another?

**Mr. Carlyle:** I would not object to a situation similar to that which resulted from the 1977 regulations in which there was an option to take a 50 per cent lease, or to take Petro-Canada on as a partner on a sliding-scale arrangement. We would not object to the 50 per cent Canadian content required to go into production, provided that we can arrange that ourselves. Mind you, these regulations do result in a kind of fire sale situation for some of us in order to get to the 50 per cent. Clearly, a company that brings the Canadian content in is in a good bargaining position, to make a deal on getting a project to that 50 per cent, which has to be met in order to get into production.

We are not objecting to that; we will take it, and we will try to get the best deal we can from those companies that can provide that Canadian content, but it will be a kind of fire sale situation. It is not an equal kind of bargaining arrangement.

**Senator Cook:** Once again, what are you objecting to?

**Mr. Carlyle:** We are objecting to the retroactive back-in of this 25 per cent.

**Senator Walker:** Supposing the 25 per cent had been included beforehand, would you have not gotten into the deal?

**Mr. Carlyle:** We would have looked at each area on its own merits and decided whether we would bid or not. I think that is an option that any company has to decide for itself.

**Senator Walker:** You are objecting to the government sitting back and, when things are very good, grabbing some more?

**Mr. Carlyle:** That is right, senator.

**Senator Godfrey:** You are going further than Mobil. You say that it applies to all existing lands that are out under permit. If that is the case, is there much left to which the government's new policy would apply if it accedes to your request?

**Mr. Carlyle:** On the one hand, if we go to lease, 50 per cent of it goes back to the Crown; on the other hand, if I get a special renewal permit, that special renewal permit has a certain life. If we have explored it and found nothing, it will go back to the Crown again.

One of the interesting things in our industry is the multiple hypotheses approach that is used. If I turn it back, somebody else may come up with a better technique for exploration. We have seen this happen over the years. Technology is improving every day. Somebody else may see a prospect and ask the government to put this land up. It will turn over several times before it is finally either a proven property or written off.

[Traduction]

aucune façon? L'ensemble des terres du Canada et des terres frontalières est-il maintenant détenu en vertu d'un genre ou autre de licence?

**M. Carlyle:** Je ne m'opposerais pas à une situation similaire à celle que nous a valu les règlements de 1977, où on pouvait se décider en faveur d'une location à 50 p. 100, ou s'associer à Petro-Canada comme partenaire, en vertu d'une échelle mobile. Nous ne nous opposerions pas au 50 p. 100 de participation canadienne nécessaire pour entrer en production, à condition que nous puissions prendre des dispositions nous-mêmes. Il ne faut pas oublier que ces règlements entraînent, pour certains d'entre nous, des ventes à perte pour atteindre le 50 p. 100. Il est évident qu'une société qui apporte la participation canadienne se trouve bien placée pour négocier et peut faire énormément pour obtenir le 50 p. 100 qui lui est nécessaire, avant de passer à la production.

Nous ne nous y opposons pas; nous nous en accommoderons et nous nous efforcerons d'obtenir le maximum de ces sociétés qui peuvent fournir cette participation canadienne, mais nous vendrons à perte. Mais les conditions de négociations ne sont pas égales.

**Le sénateur Cook:** Une fois de plus, à quoi vous opposez-vous?

**M. Carlyle:** Nous nous opposons à la réactivité de ce 25 p. 100.

**Le sénateur Walker:** Supposons que ce 25 p. 100 aurait été inclus auparavant, n'auriez-vous pas conclu ce marché?

**M. Carlyle:** Nous aurions pesé chaque partie à sa valeur et décidé si nous faisons des offres. Je pense que c'est un choix qui revient à chaque société.

**Le sénateur Walker:** Vous vous opposez à ce que le gouvernement se tienne à l'écart et, lorsque la situation est florissante, qu'il retire davantage?

**M. Carlyle:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** Vous allez plus loin que la Mobil. Vous dites qu'il en est ainsi de toutes les terres existantes sur lesquelles une licence est détenue. Dans ces conditions, en reste-t-il plusieurs auxquelles la nouvelle politique du gouvernement s'appliquerait, s'il acceptait votre demande?

**M. Carlyle:** Si nous acceptons la location, 50 p. 100 retourne à la Couronne; tandis que, si j'obtiens une licence spéciale de renouvellement, cette licence a une certaine durée. Nos explorations n'ont rien livré, cela retournera de nouveau à la Couronne.

L'une des particularités intéressantes de notre industrie est l'approche de choix multiples qui y est utilisée. Si je me départs de mes droits à une terre, quelqu'un d'autres peut s'en prévaloir et utiliser une meilleure technique d'exploration. C'est déjà arrivé dans le passé. Quelqu'un peut y voir la possibilité d'une découverte et demander au gouvernement de mettre une terre sur le marché. Elle pourra changer de main plusieurs fois avant de devenir une propriété productrice ou d'être abandonnée définitivement.



[Text]

**Senator Godfrey:** Do you know how many other major companies in Canada approve of the suggestion by Mobil?

**Mr. Carlyle:** I do not know, senator. I have not discussed that.

**Senator Cook:** You say you have the right to take 50 per cent and surrender 50 per cent. The 50 per cent you surrender will be, shall I say, surplus acreage; the 50 per cent you retain would be the discovery.

**Mr. Carlyle:** Quite often, senator, when we have completed an exploration program and have no specific drillable prospect—and this has happened in the past—we will take a 50 per cent lease selection and try to do additional work to see if we can come up with a viable reason or get somebody else to take that particular acreage on to see if there is something on it.

If we really feel that we have exhausted the exploration on those lands, then we will surrender those lands. We have surrendered a large amount of acreage over the years. That, in total, goes back to the Crown.

**Senator Cook:** That is where you say you have an option. You have a certain acreage under a licence—is that what you call it?

**Mr. Carlyle:** A permit.

**Senator Cook:** You have certain acreage under a permit, and you hope to discover, a well on that acreage. Do you then have the right to surrender 50 per cent of that?

**Mr. Carlyle:** Under Bill C-20 of 1977, there was a provision allowing one to explore, and if a discovery was made up until 1980, the company could keep that and keep the unitary concept and have Petro-Canada back-in—pardon me, there would be no Petro-Canada back-in, but the PIR would still apply if one took the whole block out under a licence.

**Senator Cook:** What is the PIR?

**Mr. Carlyle:** The progressive incremental royalty, the 40 per cent arrangement.

**Senator Cook:** But subject to the PIR, you hold 100 per cent of that—

**Mr. Carlyle:** Of that structure, yes.

**Senator Cook:** And what you would surrender out of that permit would be of no great value.

**Mr. Carlyle:** That's right.

**Senator Cook:** Your other alternative is that you could retain the whole acreage with Petro-Canada for 25 per cent.

**Mr. Carlyle:** No; you would have to satisfy the department—whether it be the Department of Indian Affairs or the Department of Energy, Mines and Resources—that you had just covered the potentially productive structure, and then the

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Connaissez-vous le nombre de sociétés importantes au Canada qui approuvent la suggestion faite par Mobil?

**M. Carlyle:** Je l'ignore, sénateur. Je n'ai pas étudié la question.

**Le sénateur Cook:** Vous dites que vous avez le droit de garder 50 p. 100 et de remettre 50 p. 100. Le 50 p. 100 que vous remettez serait, si j'ose dire, une superficie de trop. Le 50 p. 100 que vous conservez serait alors la superficie où vous avez fait une découverte.

**M. Carlyle:** Lorsque nous avons terminé un programme d'exploration et que nous n'avons pas un projet particulier de forage, ça s'est déjà produit dans le passé, il arrive très souvent que nous prenions une option sur 50 p. 100 de la superficie et que nous essayons d'y effectuer des travaux supplémentaires ou que nous demandions à quelqu'un d'autre de reprendre cette superficie pour voir s'il y a quelque chose à en tirer.

Si nous pensons que nous sommes arrivés au bout de l'exploration sur ces terres, nous les abandonnons. Nous l'avons fait pour de grandes étendues au cours des années. Ces superficies retournent en totalité à la Couronne.

**Le sénateur Cook:** C'est alors que vous dites que vous avez une option. Vous avez un permis pour une certaine superficie, c'est bien ainsi que vous l'appellez?

**M. Carlyle:** Un permis.

**Le sénateur Cook:** Vous possédez un permis pour une certaine superficie, et vous décrouvrez nous l'espérons, un gisement. Avez-vous alors le droit de remettre 50 p. 100 de cette superficie?

**M. Carlyle:** Le bill C-20 de 1977 contenait une disposition permettant à une société d'explorer et, si une découverte était faite, celle-ci avait la possibilité, jusqu'en 1980, de conserver la totalité de la superficie et de demander à Petro-Canada de participer à l'exploration. Non, je m'excuse, Petro-Canada n'y participerait pas, mais la RSP s'appliquerait si quelqu'un demandait un permis pour la totalité de la superficie.

**Le sénateur Cook:** Qu'est-ce que la RSP?

**M. Carlyle:** La redevance supplémentaire progressive, l'accord du 40 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Mais vous conserveriez 100 p. 100 de cette superficie.

**M. Carlyle:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Et ce que vous abandonneriez n'aurait aucune valeur.

**M. Carlyle:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** L'autre possibilité serait que vous reteniez la superficie totale avec une participation de Petro-Canada à 25 p. 100.

**M. Carlyle:** Non, nous devrions convaincre le ministère, que ce soit celui des Affaires indiennes ou celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources, que le permis ne couvre que la partie éventuellement productrice et nous aurions à remettre le reste

[Text]

rest of it would go back under normal terms. You could not take the whole of the permit as one licence.

**Senator Cook:** I understand that; but I want to know where, under the options you have described, PetroCan comes in.

**Mr. Carlyle:** Petro-Canada, under the 1977 arrangement, was not eligible to come in where you made a significant discovery—up until the end of 1980. You had that time. But if the permit came to its normal expiration during that period and there was no significant discovery, you could let Petro-Canada in—and they had the option; they could say yes or no, they would come in. They did not have to come in, but in general, in the more prospective areas they did come in. You could either invite them in with their percentage interest, which they would carry from that point forward, or else you could go to lease and preclude them from coming in.

**Senator Cook:** Let us get down to cases. In the case of Hibernia, under the old regulations, could the partners—you, Mobil and the rest—end up with 100 per cent ownership of Hibernia?

**Mr. Carlyle:** No, sir. Under the old rules, to the best of your ability, you would map, geophysically and by subsequent drilling, the structure at Hibernia. Then there were certain lease block sizes that you could select according to government rules and apply over that structure. You may have been fortunate enough to cover the whole structure, but in all likelihood on Hibernia there would be some periphery that could not be covered by the normal lease selection blocks—in which case, you would make that crown corridor and ask the government to post it for bidding. You may be successful in buying it at a sale, or someone else might be, but it would have been put up for sale. That was the normal recourse at that time.

**Senator Cook:** In the best of all possible worlds, could you have ended up with 100 per cent ownership of Hibernia?

**Mr. Carlyle:** In the best of all possible worlds, if the drilling had taken place during the primary term, before a special renewal permit was acquired, then you could have kept the whole thing without a Petro-Canada back-in—with the new rules in terms of progressive incremental royalty.

**Senator Cook:** Yes. That was at what date?

**Mr. Carlyle:** In 1977.

**Senator Cook:** So it was possible in 1977, when you first went into that area, if all things had gone well, that you could have ended up owning 100 per cent of Hibernia.

**Mr. Carlyle:** If we had been able to persuade our partners to drill a well in that time frame. Mind you, prior to that, and going back to the early 1970s and late 1960s, there was other drilling. We spent, I believe, at least \$23 million in previous exploration, which led us to focus our attention on the Hibernia area. Those were difficult days. People were limited in

[Traduction]

selon les clauses normales. Vous ne pouvez pas conserver la totalité sous un seul permis.

**Le sénateur Cook:** Je comprends très bien cela; ce que j'aimerais savoir c'est à quel moment, selon les possibilités que vous avez mentionnées, la participation de Petro-Canada entre en jeu.

**M. Carlyle:** Petro-Canada, en vertu de l'accord de 1977, ne pouvait pas entrer en jeu là où vous aviez fait une découverte importante, et ce jusqu'à la fin de 1980. Vous aviez alors toute cette période à votre disposition. Si le permis venait à expiration durant cette période et que vous n'aviez fait aucune découverte importante, vous pouviez alors laisser Petro-Canada entrer en jeu; elle avait cette possibilité, elle pouvait accepter ou refuser. Elle n'était pas obligée d'accepter, mais en général, dans les cas les plus intéressants, elle le faisait. Vous pouviez soit l'inviter avec son pourcentage, elle prenait alors l'affaire en main, ou vous pouviez remettre les terres en location et l'empêcher d'entrer en jeu.

**Le sénateur Cook:** Venons-en à des faits précis. Dans le cas d'Hibernia, aux termes des anciens règlements, pouviez-vous, vous et vos partenaires, vous retrouver avec la propriété totale d'Hibernia?

**M. Carlyle:** Non. En vertu des anciennes règles, vous pouviez, au mieux, établir une carte géophysique et, par des forages supplémentaires, une structure à Hibernia. Vous pouviez ensuite déterminer certaines superficies que vous pouviez louer en respectant les règles établies par le gouvernement qui s'appliquent à cette structure. Vous pouviez alors avoir la chance de couvrir la structure tout entière, mais il est fort probable, dans le cas de Hibernia, qu'il serait rester certaines superficies périphériques que vous n'auriez pas pu louer. Dans ces cas-là, vous pouviez établir un corridor de terres de la Couronne et demander au gouvernement de le mettre sur le marché. Vous pouviez alors réussir à l'acheter au cours d'une vente, ou quelqu'un d'autre pouvait l'acheter, mais au moins il aurait été mis en vente. C'était la voie normale à l'époque.

**Le sénateur Cook:** Dans le meilleur des cas, pouviez-vous vous retrouver avec la propriété totale d'Hibernia?

**M. Carlyle:** Dans le meilleur des cas, si le forage avait été effectué au cours du premier terme, avant l'acquisition d'un renouvellement de permis, vous pouviez alors conserver la totalité, sans intervention de Petro-Canada, mais vous étiez assujettis à la redevance supplémentaire progressive.

**Le sénateur Cook:** Oui. A quelle date?

**M. Carlyle:** En 1977.

**Le sénateur Cook:** C'était donc possible en 1977; lorsque vous vous êtes établi dans cette région pour la première fois, si tout était allé pour le mieux, vous pouviez vous retrouver avec la totalité de la propriété d'Hibernia.

**M. Carlyle:** Si nous avions été capables de persuader nos partenaires de forer un puits à cette époque là. Il faut dire qu'avant cette date, et en remontant aussi loin qu'aux années 70 et à la dernière moitié des années 60, il ne se faisait pas de forage. Je crois que nous avons dépensé au moins \$23 millions pour des travaux d'exploration qui nous ont amenés à concen-



[Text]

their expectations. Mobil, I am sure, had a big expenditure on the Scotian shelf as well as the Grand Banks—I don't know what their situation was—but clearly there came a hiatus in drilling. The area to the south of that particular block had some 40 or more wells drilled on it by a number of companies. So the outlook was rather bleak. But we did look at some of the geology and saw a well that we had drilled called Adolphus, which had an oil show, and another well on other acreage which had wet sand. We concluded that there was a possibility for a development in the Hibernia area. It takes time to convince your partners that those things should be drilled, and, again, everyone's priorities are different. So there was a timing factor there.

**Senator Cook:** I am merely trying, for my own information, to get the facts. It seems to me, from what you say, that in 1977, if all had gone well in every way, the drilling partners could have ended up with 100 per cent ownership of Hibernia.

**Mr. Carlyle:** With a new tax regime.

**Mr. Kyle:** But it would have been a lucky guess, because the discovery well was not drilled until 1979. So it would have been strictly a lucky guess to have covered it.

**Mr. Carlyle:** And if it had occurred a year earlier, then the other provisions would have occurred.

**Senator Cook:** What I am trying to find out is what happens now, in the best of both worlds and under the best conditions. What will you end up with now, as partners?

**Mr. Carlyle:** Under Bill C-48 we will have had a situation where Petro-Canada has taken 25 per cent, which will subsequently be reduced to 18¾ per cent; then this new government agency, whatever it may be, will take a further 25 per cent. So the partners in Hibernia will have had expropriated without payment some 43¾ per cent of the acreage.

**Senator Cook:** So they ended with—

**Senator Godfrey:** Fifty-six point two five per cent.

**Senator Cook:** Going to the other side of the equation, PetroCan has contributed 25 per cent of the exploration costs, after it backed in, up to the time of production.

**Mr. Carlyle:** That's correct, senator.

**Senator Cook:** And PetroCan and the crown agency will between them have to pay 42 per cent.

**Mr. Carlyle:** Forty-three and three-quarters per cent of the production costs.

**Senator Cook:** On top of that you have the progressive incremental royalty.

**Mr. Kyle:** The basic royalty, the incremental, the income tax, the PGRT—

**Senator Cook:** But you had that before.

[Traduction]

trer notre attention sur la région d'Hibernia. C'était très difficile à l'époque. Les gens ne s'attendaient pas à grand-chose. Mobil, j'en suis certain, a dépensé beaucoup d'argent pour la plate-forme Scotian et aux Grands Bancs; je ne sais pas dans quelle situation ils se trouvaient, mais il est évident qu'ils ont eu des problèmes de forage. Un certain nombre de compagnies ont foré plus de 40 puits dans la région au sud de ce bloc particulier. Les perspectives étaient plutôt sombres. Nous avons effectué quelques études géologiques et nous avons découvert qu'un puits que nous avons foré, appelé Adolphus, montrait la présence de pétrole et qu'un autre puits, sur une autre superficie, laissait voir des traces de sables pétrolifères. Nous en avons conclu qu'il était possible d'exploiter la région d'Hibernia. Il a fallu du temps pour convaincre nos partenaires qu'il fallait effectuer des forages dans ces régions, mais les priorités de chacun sont différentes. Il y a toujours le facteur temps qui entre en jeu.

**Le sénateur Cook:** J'essaie tout simplement d'établir les faits. A partir de ce que vous me dites, il m'apparaît qu'en 1977, si tout était allé pour le mieux, les partenaires de forage se seraient retrouvés avec la totalité de la propriété d'Hibernia.

**M. Carlyle:** Sous un nouveau régime fiscal.

**M. Kyle:** Il aurait fallu prendre un risque, car le puits menant à la découverte n'a pas été foré avant 1979. Il aurait fallu deviner les résultats de ce forage.

**M. Carlyle:** D'autant plus que si cela avait été fait un an plus tôt, d'autres dispositions seraient venues s'appliquer.

**Le sénateur Cook:** J'essaie de découvrir ce qu'il va se passer maintenant, dans les meilleures conditions. Qu'est-ce que les partenaires vont posséder en fin de compte?

**M. Carlyle:** En vertu du Bill C-48, nous nous retrouverons dans une situation où Petro-Canada aura pris 25 p. 100, ce pourcentage sera réduit ultérieurement à 18¾ p. 100; ensuite, le nouvel organisme gouvernemental, quel qu'il soit, prendra un 25 p. 100 de plus. Les partenaires d'Hibernia auront donc été expropriés sans indemnisation de près de 43¾ p. 100 de la superficie.

**Le sénateur Cook:** Ils se sont donc retrouvés avec...

**Le sénateur Godfrey:** Cinquante-six et un quart pour cent.

**Le sénateur Cook:** Si nous reprenons l'équation, PetroCan a participé aux coûts d'exploration à 25 p. 100, à partir de son entrée en jeu jusqu'au moment de la production.

**M. Carlyle:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** PetroCan et l'organisme de la Couronne auront donc versé 42 p. 100...

**M. Carlyle:** Quarante-trois et trois quarts pour cent des coûts de production.

**Le sénateur Cook:** En plus de cela, vous avez la redevance supplémentaire progressive.

**M. Kyle:** La redevance de base, la redevance progressive, l'impôt sur le revenu, le PRTG...

**Le sénateur Cook:** Mais vous aviez déjà cela avant.



[Text]

**Mr. Kyle:** We have all that on top of it, that the government will be collecting from Hibernia.

**Senator Cook:** But you had that before.

**Mr. Carlyle:** But some of it is new. The PGRT is new.

**Mr. Kyle:** It is up to 16 per cent now. That is an increase.

**Senator Cook:** What I am trying to get at are the tax rates. No one can say they went into a deal, that the tax rate was thus and thus, and "we are now under duress because the tax rate has gone up". That happens to us all.

**Mr. Carlyle:** That's right.

**Senator Cook:** What I am trying to find out are the justifiable complaints of the operators. It seems to me that the 25 per cent takes the costs of production, which I understand—I believe you agree—is the big expenditure money—

**Mr. Kyle:** The development costs.

**Mr. Carlyle:** The complaint, senator, is that 43¾ per cent of the asset has been expropriated in two stages.

**Mr. Kyle:** After we developed it; and we are not being reimbursed for an asset that we proved out there.

**Senator Godfrey:** May I ask a question about the 1977 arrangement? Did that apply to all existing permits? I understand the situation about the significant discovery being postponed until 1980. But did that apply to all existing permits, or just when they came up for renewal?

**Mr. Carlyle:** They were the rules for extensions at the end of the primary term. When the primary term came up for renewal, then they applied.

**Senator Godfrey:** And you did not have any particular right in the extension. The government at that time could lay down whatever rules it chose.

**Mr. Kyle:** We had two choices.

**Senator Godfrey:** Yes. You were not complaining about any retroactivity on that?

**Mr. Carlyle:** There was no retroactivity. You could go to lease under the old rules.

**Senator Barrow:** Mr. Carlyle, you say that compensation made with regard to Parsons Lake is \$6 million, and with regard to Hibernia, \$5 million. What is the basis of your calculation there?

**Mr. Carlyle:** Senator, this is in 1981 dollars, and we can provide you with the detail, but Parsons Lake had considerably more drilling done on it in the early years. We had drilled a number of wells, and had the field completely delineated, by 1976. Therefore the cost of that program was escalated at this 15 per cent per annum rate until the end of 1980.

The other piece of that is that Parsons Lake, in our judgment, is not deemed to come into production until 1995; so the *ex gratia* payment stops as of the end of 1980, and that money

[Traduction]

**M. Kyle:** Nous avons tout cela, en plus de ce que le gouvernement perçoit sur Hibernia.

**Le sénateur Cook:** C'était déjà le cas auparavant.

**M. Carlyle:** Il y a certaines choses qui sont venues s'ajouter, comme le TRPG.

**M. Kyle:** Il s'agit d'un 16 p. 100 de plus maintenant, c'est toute une augmentation.

**Le sénateur Cook:** J'aimerais connaître les taux de taxation. Quiconque conclut une affaire, alors que la taxe était de tant, ne peut pas se plaindre après coup parce que les taux de taxation ont augmenté. Tout le monde en est au même point.

**M. Carlyle:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** J'essaie d'établir la validité des plaintes des exploitants. Il me semble que le 25 p. 100 couvre les coûts de production qui, si je comprends bien et je crois que vous partagez mon avis, sont les coûts les plus élevés.

**M. Kyle:** Les coûts de mise en valeur.

**M. Carlyle:** On se plaint, monsieur le sénateur, du fait que 43¾ p. 100 des actifs ont été expropriés en deux étapes.

**M. Kyle:** Après que nous les ayons mis en valeur; nous ne sommes pas indemnisés pour les actifs que nous avons contribué à développer.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je poser une question au sujet de l'accord de 1977. Est-ce qu'il s'appliquait à tous les permis existants? Il me semble que les accords au sujet d'une découverte importante étaient différents jusqu'en 1980? Est-ce que cela s'appliquait à tous les permis existants ou seulement à ceux qui devaient être renouvelés?

**M. Carlyle:** Il existait des règles pour la prolongation à la fin du premier terme.

**Le sénateur Godfrey:** Vous n'aviez pas de droit particulier au moment d'une prolongation... le gouvernement à cette époque pouvait établir les règles qu'il voulait.

**M. Kyle:** Nous avons deux choix.

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Vous ne vous plaigniez pas d'une certaine rétroactivité à ce sujet?

**M. Carlyle:** Il n'y avait pas de rétroactivité, vous pouviez obtenir un bail en vertu des anciennes règles.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Carlyle, vous dites que le montant de l'indemnisation, en ce qui concerne Parsons Lake s'élève à 6 millions de dollars et, en ce qui concerne Hibernia, à 5 millions. Comment en êtes-vous arrivé à ces chiffres?

**M. Carlyle:** C'était en dollars de 1981 et nous pouvons vous fournir des détails à ce sujet. En ce qui concerne Parsons Lake, il y a eu beaucoup plus de forages d'effectuer au cours des premières années. Nous avons foré un certain nombre de puits et le champ pétrolifère était complètement délimité en 1976. Le coût de ce programme a donc augmenté de 15 p. 100 par année, jusqu'à la fin de 1980.

D'autre part, Parsons Lake, à notre avis, n'entrera pas dans la phase de production avant 1995; le versement à «titre de faveur» prendra fin en 1980 et l'argent se dévaluera pendant la

[Text]

then, of course, reduces in value over the time period in which we can recover it, which is from 1995 onwards. We have therefore discounted that payment into 1981 dollars.

There are two things involved here: the amount of expenditure in each case, and the time period in which that is to be recovered. In each case, they are different.

If there are no further questions on that, I may perhaps continue on with the other point that concerns us.

We made an error here on page 6. We referred to clause 55, and it actually should be clause 23 at page 12 of the amended bill. This provides that where the Canadian ownership rate, or COR, as it is called, falls below the level of 50 per cent, the Crown may transfer such interest to Her Majesty the Queen in the right of Canada, as required to bring the COR back to 50 per cent.

We believe that this punitive provision adds another element of uncertainty to a business in which large investments are required. Where reduction in COR results from free market trading, and not from a deliberate action by a group, or by an individual member or members, the group should not be penalized.

**The Chairman:** What is the rationale for that?

**Mr. Carlyle:** Well, Mr. Chairman, the government apparently wants to ensure that at all times there is 50 per cent Canadian ownership in the production phase of these frontier fields. We are saying that in our own company there is 40 per cent of our stock on the market which is freely tradable, and at various times in the last two or three years our Canadian content has varied from almost 30 per cent to as low as 17 per cent without our company being able to control it in any way. We really feel that the 40 per cent that is on the market, and available for Canadians to purchase, ought to be deemed to be part of the Canadian content of our company. Our company made a concerted effort last year to increase our Canadian content by divesting itself of 8 ½ per cent of its stock value, which it gave Canadians a preferential right to buy. As a result of market interest in our company we lost more than we gained, unfortunately. It varies. This is, however, an area where a company has no control over this aspect. What we are saying is, once that 50 per cent has been determined, when you go into production, it should be left to fluctuate with the market without any further punitive recourse against the equities at that point.

**The Chairman:** Is that not quite an assumption you're making? I mean, if you have a percentage in the market that is available, anyone can go in and buy those shares.

**Mr. Carlyle:** Certainly, sir.

**The Chairman:** But do you want to make the assumption that they would be bought by people who would provide a Canadian content?

**Mr. Carlyle:** We cannot control that, sir, and what we are saying is that once we have invested our money, and our interest, on the basis of the content, and we have met the requirements of this act, by providing the 50 per cent, that really should be cast in brass, if you will, for the life of that

[Traduction]

période qu'il nous faudra attendre pour pouvoir le récupérer, soit en 1995 et les années suivantes. Nous avons donc calculé en dollars de 1981.

Nous parlons de deux choses différentes: le montant des dépenses dans chaque cas et la période de temps au bout de laquelle il sera récupéré; il s'agit-là de deux choses différentes.

S'il n'y a pas d'autres questions à ce sujet j'aimerais reprendre la discussion là où nous l'avions laissée.

Nous avons fait une erreur à la page 6. Nous avons mentionné l'article 55 alors qu'il s'agissait en fait de l'article 23, à la page 12 du projet de loi modifié. Il y est mentionné que lorsque le taux de participation canadienne devient inférieur à 50 p. 100, la Couronne peut transférer les intérêts à Sa Majesté la Reine, du chef du Canada pour le ramener à 50 p. 100.

Nous croyons que cette mesure répressive ne fait qu'ajouter un élément d'incertitude dans un domaine où d'importants investissements sont nécessaires. Lorsque la diminution de la participation canadienne découle du libre-échange des actions sur le marché et non d'un geste délibéré posé par un groupe ou par ses membres, le groupe ne devrait pas être puni.

**Le président:** Quelle est la raison de tout cela?

**M. Carlyle:** Apparemment, le gouvernement voudrait s'assurer que la participation canadienne soit toujours de 50 p. 100 au cours de la phase de production des régions frontalières. Nous disons que 40 p. 100 de nos actions sont sur le marché et que la participation canadienne a varié de 30 à 17 p. 100 sans que nous puissions y faire quoi que ce soit. Nous croyons vraiment que le 40 p. 100, qui est sur le marché et disponible aux acheteurs canadiens, devrait être considéré comme la part canadienne de notre société. Nous avons fait des efforts l'année dernière pour augmenter la participation canadienne en nous départissant de 8½ p. 100 de nos actions et en accordant aux Canadiens un droit préférentiel d'achat. Nous avons malheureusement perdu plus que ce que nous y avons gagné. C'est malheureusement un domaine où la société a peu de contrôle. Une fois que le 50 p. 100 a été établi et que lorsque vous êtes entré dans la phase de production, il faudrait laisser agir le marché, sans que des mesures répressives soient prises, quoi qu'il arrive.

**Le président:** Ne s'agit-il pas là d'une supposition? Si vous mettez un certain nombre d'actions sur le marché, n'importe qui peut s'en porter acquéreur.

**M. Carlyle:** C'est exact.

**Le président:** Qu'est-ce qui vous laisse croire qu'elles seront achetées par des intérêts canadiens?

**M. Carlyle:** Nous n'avons aucun contrôle sur ce qui se passe, mais ce que nous disons c'est qu'une fois que nous avons investi notre argent, nos intérêts, en tenant compte du taux de participation canadienne, et que nous avons répondu aux exigences de la loi à cet égard, rien ne devrait être fixé définitivement



[Text]

particular permit, because we have no control over the Canadian content.

**The Chairman:** Except that the character and the personalities involved in those holdings may be such that you would conclude that they are not going to come into the Canadian content percentage.

**Mr. Carlyle:** Well, the Canadian content has all been worked out at one point when you entered the production phase, and what we are saying is that having done that, we should let free market fluctuations be a factor outside of this consideration from that point on, unless there is a deliberate, precipitate action by the company to divest itself, when the whole situation should be looked at. If, however, it is just a question of the free market dealing with your stocks, you have no control over that.

**Senator Godfrey:** Can you not bring in some change in your by-laws to stop foreign ownership, or stop it being increased? Other companies have done that.

**Mr. Carlyle:** For an individual project? It is just a piece of our business. It is going to be extremely complicated.

What happens under this act is that the particular interest that falls short of 50 per cent is just expropriated. There is no payment for that whatever. The government then disposes of that, and reduces everybody's interest in that block *pro rata*. You are therefore exposed to an unknown penalty of unknown size as a result of this particular provision.

**Senator Godfrey:** If this part of your business is so important, in relation to the whole, surely, if you brought in by-laws in terms of which people could not sell to foreign companies, that would give you control to a certain extent, and would stop any further diminution.

**Mr. Carlyle:** I am not familiar with just how you would handle that, sir, but in our own company's case there are between 80 million and 90 million shares that are freely traded, and it would be extremely difficult to control the ownership of those shares on a day-to-day basis. We have seen heavy trading in the stock of our company, and a lot of it has been bought in the States, and in Europe as well, and subsequently sold.

**Senator Walker:** What percentage, approximately, could be traded as being held in Canadian hands?

**Mr. Carlyle:** At the moment our Canadian content is about 23 per cent.

**Senator Godfrey:** But we do have restrictions on banks, trust companies, life insurance companies, and so on, as far as foreign ownership is concerned, and they are freely traded. It works somehow or another.

**Mr. Carlyle:** This would be another imposition, I would guess, on the Canadian company. You would have to freeze the Canadian content of your company at the time you went into production to make sure you were immune from this potential confiscation.

[Traduction]

pour toute la durée d'un permis particulier, parce que nous n'avons aucun contrôle sur ce taux de participation.

**Le président:** Sauf que le caractère et la personnalité des personnes qui détiennent ces biens sont tels que vous en arrivez à la conclusion qu'ils ne feront pas partie du pourcentage prévu de participation canadienne.

**M. Carlyle:** La participation canadienne a été prise en ligne de compte au moment où nous entrons dans la phase de production et nous disons qu'ayant fait cela, nous devrions laisser de côté les fluctuations du marché libre, à moins qu'il n'y ait un geste précipité et délibéré de la part de la société en vue de céder ses droits, il serait alors temps d'étudier la question. Si, toutefois, il ne s'agit que de l'effet du libre-échange de nos actions, sur le marché, nous n'y pouvons rien.

**Le sénateur Godfrey:** Ne pourriez-vous pas adopter des règlements qui mettent un frein à la propriété étrangère? D'autres sociétés l'ont fait.

**M. Carlyle:** Pour un projet particulier? Il ne s'agit alors que d'une partie de nos affaires et il serait extrêmement difficile de les appliquer.

Ce qui arrive, aux termes de la loi, c'est que tout intérêt particulier, qui ne respecte pas la condition du 50 p. 100, est tout simplement exproprié. Il n'y a aucune indemnisation. Le gouvernement peut faire ce qu'il veut et réduire les intérêts de toutes les parties au *pro rata*. Vous êtes donc, par suite de cette disposition, exposés à une pénalité inconnue d'une dimension inconnue.

**Le sénateur Godfrey:** Si cet aspect de vos affaires est si important, il va de soi que si vous imposez des règlements aux termes desquels les détenteurs d'actions ne pourraient vendre à des sociétés étrangères, cela vous donnerait une certaine mesure de contrôle et empêcherait toute autre diminution.

**M. Carlyle:** Je ne sais pas très bien de quelle façon vous traitez ce problème, Monsieur, mais, dans le cas de notre société, des actions au nombre de 80 et 90 millions sont vendues librement et il serait extrêmement difficile de contrôler la propriété de ces actions sur ces actions sur une base quotidienne. Il y a eu beaucoup d'activités dans le commerce des actions de notre société et un grand nombre ont été achetées aux États-Unis ainsi qu'en Europe et, par la suite, ont été revendues.

**Le sénateur Walker:** Quel est, environ, le pourcentage détenu par les Canadiens?

**M. Carlyle:** A l'heure actuelle, notre participation canadienne est d'environ 23 p. 100.

**Le sénateur Godfrey:** mais nous avons des restrictions avec les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance-vie, etc., en ce qui concerne la propriété étrangère et le libre-échange. Cela se fait d'une façon ou d'une autre.

**M. Carlyle:** Ce serait j'imagine, une autre imposition sur la société canadienne. Vous devriez figer la participation canadienne de votre société au moment où vous commencez la production pour être certain d'être à l'abri de cette confiscation possible.



[Text]

**Senator Godfrey:** In other words, if you were trading on both the Toronto and the New York stock exchanges, you would have to have some sort of restrictions in terms of which a foreigner could sell to a foreigner, but a Canadian could not. I think it has worked as far as the banks are concerned.

**Senator Cook:** Does it not work by taking away their voting power? Is that not how it works?

**Mr. Kyle:** In the case of shares that have already been issued, you would have problems in putting those restrictions on. In the case of new shares you could perhaps do something like that. Our lawyers are looking into that to see what there is. The trouble is, once they are issued it is pretty hard to say that there are restrictions, and only Canadians can buy. We have been looking at many ways in which we might overcome that, but up to the present time we have not found any.

**Senator Godfrey:** The banks' shares were issued a long time ago, and they brought in some kind of legislation.

**Mr. Kyle:** That is correct. There possibly is a way to overcome this.

**Mr. Carlyle:** It is just another concern that we have at the moment, that we are vulnerable to this kind of confiscation of an interest.

**Senator Godfrey:** Well, if we are going to consider that position, we should know what you are going to do to cure it. Would you mind letting us know what your lawyers find out, as to whether by-laws can be brought in along the lines I suggest?

**Mr. Carlyle:** We will endeavour to get you some kind of an opinion.

**Senator Manning:** Would you not be open to action by your shareholders in a case of that kind, where a shareholder bought stock in a company on the factual assumption that he could sell that stock on the Toronto or New York exchange to a Canadian, or American, or anyone else, and then all of a sudden, after he has bought the stock and paid a certain amount for it, on that assumption, you change some by-laws or something, and say to him, "Look. That stock you bought can now only be sold to Canadians." In other words, you have shrunk his market by two-thirds. Would the company not be liable in a case like that?

**Senator Godfrey:** Well, we will find out from the lawyers.

**Senator Barrow:** You mean you will get an opinion.

**Senator Godfrey:** Yes.

**Mr. Kyle:** We are almost saying that a better way is for the government to provide incentives for Canadians to buy, whether they take the form of tax credits, or making it difficult for Americans to get dividends across without withholding tax, or whatever it may be. There are incentives which the government could put into place, basically to try to encourage Canadians to buy.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** En d'autres termes, si vous participiez à la bourse à la fois de Toronto et de New York, vous devriez avoir un certain genre de restrictions selon lesquelles les étrangers pourraient vendre des actions à d'autres étrangers, mais un Canadien ne pourrait le faire. Je pense que c'est ce qui est arrivé dans le cas des banques.

**Le sénateur Cook:** Cela se fait-il en leur enlevant leur droit de vote? Est-ce ainsi que les choses se passent?

**M. Kyle:** Dans le cas d'actions qui ont déjà été émises, vous auriez des problèmes pour appliquer ces restrictions. Dans le cas des nouvelles actions, cela pourrait peut-être se faire. Nos avocats examinent la question en ce moment pour voir ce qu'on peut en tirer. La difficulté c'est qu'après leur émission, il est très difficile de dire s'il y a des restrictions et que seuls les Canadiens peuvent acheter. Nous avons examiné de nombreux moyens nous permettant de surmonter la difficulté mais jusqu'aujourd'hui nous n'en avons pas trouvé.

**Le sénateur Godfrey:** Les actions des banques ont été émises depuis longtemps et elles ont entraîné une certaine forme de mesures législatives.

**M. Kyle:** C'est exact. C'est peut-être un moyen de surmonter la difficulté.

**M. Carlyle:** C'est une autre préoccupation que nous avons en ce moment, celle d'être vulnérable à ce genre de confiscation d'un droit.

**Le sénateur Godfrey:** Si nous voulons examiner cette position, nous devrions savoir ce que vous avez l'intention de faire pour y remédier. Pourriez-vous nous dire ce que vos avocats ont découvert quant à savoir si des règlements peuvent être présentée dans la direction que je suggère?

**M. Carlyle:** Nous allons essayer d'obtenir un avis pour vous.

**Le sénateur Manning:** Ne seriez-vous pas ouvert à une initiative par vos actionnaires là où un actionnaire a acheté des actions dans une société avec l'hypothèse concrète qu'il pourrait les vendre sur la Bourse de Toronto ou de New-York à un Canadien ou à un Américain ou à quelqu'un d'autre et si subitement après qu'il a acheté les actions, en comptant sur cette hypothèse, changeriez-vous certains règlements et diriez-vous: «Maintenant, écoutez. Ces actions que vous avez achetées, vous ne pouvez les revendre qu'à des Canadiens?» En d'autres termes, vous avez réduit son marché des  $\frac{2}{3}$ . La société serait-elle responsable dans un cas comme celui-là?

**Le sénateur Godfrey:** Nous l'apprendrons des avocats.

**Le sénateur Barrow:** Vous voulez dire que vous allez obtenir un avis.

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**M. Kyle:** Nous disons presque qu'une meilleure façon serait pour le gouvernement de fournir des stimulants pour que les Canadiens achètent des actions, soit sous la forme de déductions fiscales ou en rendant difficile pour les Américains l'obtention de dividendes sans retenue d'impôt ou quoi que ce soit d'autre. Il existe des stimulants auxquels le gouvernement

[Text]

**Senator Godfrey:** I remember years ago companies used to insert voting restrictions all the time. It was provided in the Canada Corporations Act that they could not do it, if you remember the A and B shares, splitting, non-voting and so on, in an effort to maintain control.

**Senator Cook:** In any case, you would have to surrender 10 per cent now, would you not? You now have 60 per cent, so you would have to put 10 per cent on the market?

**Mr. Carlyle:** What we have to do, sir, is look at the Canadian content of all of the participants in the project and get it up to 50 per cent. It is a complicated business and there could be variations.

**Senator Buckwold:** Isn't Petro-Canada 25 per cent?

**Mr. Carlyle:** Petro-Canada or the government agency.

**Senator Buckwold:** Yes, it is already 25 per cent. You only need another 25 per cent.

**Mr. Carlyle:** If you have a retroactive back-in, you have 25 per cent gratuitously. However, take the Hibernia situation as an example. It probably has less than 50 per cent and we may well have to go and find a few percentage points, notwithstanding the fact that we have 43¾ per cent from the government agencies.

**Senator Buckwold:** Do you mean your interest and that of other partners would be less than 6½ per cent?

**Mr. Carlyle:** Our interest at this point would be 18¾ per cent. If we have 25 per cent, we get four and one-half and I believe our partners do not bring Canadian content into the situation. We then get up to 48 or 49 per cent, and how rigidly this is defined would be a different matter.

**The Chairman:** Are there any other points that you wish to develop, Mr. Carlyle?

**Mr. Carlyle:** I believe that is all, sir. I will simply finish by reading the last paragraph.

Gulf Canada Resources Inc. submits that the foregoing recommended revisions of Bill C-48, if incorporated, will restore a substantial degree of investor confidence in Canada and will thereby restore some of the lost momentum in exploration and development activities to the achievement of Canada's most important energy goal: oil self-sufficiency.

That is my statement, sir.

**The Chairman:** Mr. Carlyle, I do not want to open up another subject, but we have heard from witnesses who have appeared before us that the overall federal and provincial fiscal requirements are such that they amount to a disincentive, certainly in the area of small producers and marginal operations. Do you have any comment?

[Traduction]

peut recourir pour encourager fondamentalement les Canadiens à acheter.

**Le sénateur Godfrey:** Je me souviens qu'il y a des années les sociétés inséraient continuellement des restrictions de vote. La Loi sur les corporations canadiennes prévoyait qu'ils ne pourraient le faire, si vous vous souvenez des actions A et B, partageant, ne votant pas, etc. dans un effort pour maintenir le contrôle.

**Le sénateur Cook:** Quoi qu'il en soit, vous devriez abandonner 10 p. 100 maintenant, n'est-ce pas? Vous n'avez pas 60 p. 100, vous devriez donc mettre 10 p. 100 sur le marché?

**M. Carlyle:** Ce que nous devons faire, monsieur, c'est examiner la participation canadienne de tous les participants du projet et l'élever à 50 p. 100. C'est une histoire compliquée et il pourrait y avoir des variantes.

**Le sénateur Buckwold:** Petro-Canada n'a-t-elle pas des parts de 25 p. 100?

**M. Carlyle:** Petro-Canada ou l'organisme gouvernemental.

**Le sénateur Buckwold:** Oui, vous avez déjà 25 p. 100 de participation canadienne. Vous n'avez donc besoin que d'un autre 25 p. 100.

**M. Carlyle:** Si vous avez un droit d'option, vous avez 25 p. 100 gratuitement. Cependant, prenons la situation à Hibernia, comme exemple. Elle a probablement moins que 50 p. 100 et nous pouvons fort bien être obligé, d'aller trouver quelques points de pourcentage, malgré le fait que nous avons 43¾ p. 100 des organismes gouvernementaux.

**Le sénateur Buckwold:** Entendez-vous que vos droits et ceux d'autres associés seraient inférieurs à 6½ p. 100?

**M. Carlyle:** Nos droits à l'heure actuelle seraient de 18¾ p. 100. Si nous avons 25 p. 100, nous obtenons 4½ et je crois que nos associés n'apportent pas de participation canadienne. Nous nous élevons donc à 48 ou 49 p. 100 et la rigueur selon laquelle cela est défini serait une question différente.

**Le président:** Y a-t-il d'autres points que vous voudriez expliquer, M. Carlyle?

**M. Carlyle:** C'est la fin de mon témoignage, monsieur le président. Je vais simplement terminer par la lecture du dernier paragraphe.

Resources Gulf Canada Inc. estime que, si l'on incorpore au projet de loi C-48 les révisions susmentionnées, on pourra restaurer considérablement le niveau de confiance des investisseurs envers le Canada, ce qui permettra d'atteindre de nouveau le niveau d'activité d'exploration et de mise en valeur essentiel pour réaliser le plus important objectif du Canada en matière d'énergie: l'autosuffisance pétrolière.

C'est la fin de mon témoignage, monsieur le président.

**Le président:** M. Carlyle, je ne veux pas entamer un autre sujet mais les témoins qui ont comparu devant nous nous ont dit que les exigences fiscales provinciales et fédérales sont telles qu'elles en arrivent à produire une mesure décourageante, certainement dans le cas des petits producteurs et des activités marginales. Avez-vous des observations à faire sur ce point?



[Text]

**Mr. Carlyle:** That is true, sir, of the agreements between the federal government and the provincial governments and the new taxes that, first of all, were introduced in the budget of October 28 last year, where the petroleum gas revenue tax of 8 per cent was introduced. That tax is levied on all oil production net of direct operating costs. This effectively reduces the economic ceiling of a lot of marginal fields, particularly in western Canada, older fields in Alberta and fields in Saskatchewan. As a result of the agreement in September, that tax was increased to 12 per cent. It is actually deemed to be 16 per cent with a 25 per cent allowance off of it, which makes it effectively 12 per cent. That further aggravated the economics of some of these fields.

Furthermore, as you are aware, there was a new price regime introduced at that time. The difference between that price regime and the one under the National Energy Program is that you have a further tax called the incremental oil revenue tax, or IORT, which conveys to the federal government half of the difference between the increment, between the NEP price schedule and the new price schedule, which was not taken by the provincial governments. Half of it goes to the federal government. The net effect is that the two taxes reduce the net-backs on old oil to less than what they were under the NEP of last year. We will not get back to NEP revenues until the end of 1982, and then there will be some marginal increase.

It is true that the price schedule for new oil—that is, oil found since December 31, 1980—is attractive. However, in the interim the company's cash flow has been significantly reduced and, as a result, our ability to plough back funds into exploration has been impaired. The cash flow of our company was reduced by approximately 30 per cent, which is what was used for exploration. Therefore, though we had planned an aggressive exploration program for 1981, we had to cut that back. We cut back the program that we had anticipated over the next five-year time frame by \$900 million as a result of the NEP.

I think the Canadian Petroleum Association has stated that in excess of \$10 billion was ploughed back into exploration and development last year. It is estimated that only \$6.5 billion will be ploughed back this year. Therefore, we have about a one-third reduction in petroleum exploration and development activity.

**Senator Cook:** You say that you have cut \$900 million over what period of time?

**Mr. Carlyle:** Over a five-year time frame, sir.

**Senator Cook:** Could you hazard a guess as to the total cut-back over a five-year time frame?

**Mr. Carlyle:** Possibly 15 times that amount, something like \$13 billion, I would guess. That is simply a guess, knowing roughly our percentage of industry activity and knowing the capability of the industry to do that kind of program.

[Traduction]

**M. Carlyle:** C'est vrai, monsieur le président, dans le cas des accords intervenus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et des nouveaux impôts qui, en premier lieu, ont été introduits dans le budget du 28 octobre de l'an dernier, alors que la taxe de 8 p. 100 sur les recettes en pétrole et en gaz a été introduite. Cette taxe est imposée sur toute la production pétrolière nette des coûts directs d'exploitation. Cela réduit en fait le plafond économique de beaucoup de gisements marginaux, en particulier dans l'ouest du Canada, d'anciens gisements en Alberta et des gisements en Saskatchewan. Par suite de l'accord en septembre, cet impôt a été porté à 12 p. 100. On estime qu'il est actuellement à 16 p. 100 avec une indemnité de réduction de 25 p. 100, ce qui fait qu'il se chiffre, en réalité, à 12 p. 100. Cela a encore aggravé la situation économique dans le cas de certains de ces gisements.

En outre, comme vous le savez, il y a eu un nouveau régime de prix introduit en même temps. La différence entre ce dernier et le régime de prix au titre du Programme énergétique et national, c'est que nous avons une autre taxe appelée taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires (IORT) qui accorde au gouvernement fédéral la moitié de la différence entre le supplément de prix du barème des prix du PEN et la nouvelle cédule de l'impôt qui n'était pas perçu, par les gouvernements provinciaux. Le gouvernement fédéral en reçoit la moitié. L'effet net est que les deux taxes diminuent les recettes nettes sur le pétrole déjà utilisé à une somme inférieure du PEN de l'an dernier. Nous ne reviendrons pas aux recettes du Pen avant la fin de 1982 et il y aura alors une certaine augmentation marginale.

Il est vrai que le barème de prix pour le nouveau pétrole—ce qui veut dire le pétrole trouvé depuis le 31 décembre 1980—est alléchant. Cependant, d'ici là, le cash flow de la société a été considérablement réduit et, par la suite, notre capacité de consacrer des fonds à la prospection a diminué. Le cash flow de notre société a baissé d'environ 30 p. 100, ce qui représente ce qui était utilisé pour l'exploration. Nous avons donc dû diminuer le programme d'exploration dynamique pour 1981. Nous avons diminué de 900 millions de dollars le programme que nous avions prévu au cours de la prochaine période de cinq ans.

Je pense que la Canadian Petroleum Association a déclaré que plus de 10 milliards de dollars ont été versés à l'exploration et à la mise en valeur au cours de l'an dernier. Une somme de 6,5 milliards de dollars seulement est prévue pour cette année. Par conséquent, nous avons encore une diminution d'environ ⅓ des activités d'exploration et de mise en valeur du pétrole.

**Le sénateur Cook:** Vous dites que vous avez retranché \$900 millions durant quelle période de temps?

**M. Carlyle:** Une période de cinq ans, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous me citer un chiffre couvrant la diminution totale au cours d'une période de cinq ans?

**M. Carlyle:** Peut être 15 fois cette somme, quelque chose comme \$13 milliards, j'imagine. C'est une simple supposition, connaissant approximativement notre pourcentage des activités



[Text]

**Senator Cook:** In next five years, therefore, you estimate that about \$13 billion less will be spent on it?

**Mr. Carlyle:** I would guess something in that neighbourhood, yes.

**Senator Cook:** What is the primary cause of this?

**Mr. Carlyle:** This results primarily because of the PGRT, the petroleum and gas revenue tax, and now this IORT, which is a further drain.

**Senator Buckwold:** Isn't it likely, though, that Petro-Canada will pick up a good deal of that slack?

**Mr. Carlyle:** How can Petro-Canada do everything? Presumably it has a limited amount of funds. Two years ago the Canadian Petroleum Association estimated that we would need some \$200 billion of investment in the next decade if we were to achieve oil self-sufficiency. The amount today is \$230 billion, plus about \$100 billion in terms of operating costs. As a consequence, the association estimated a revenue profile which is not dissimilar to the one we presently have, but it assumed the previous tax implications, which have been destroyed. The estimate today is that, under the NEP, there is no way that we can finance it, even through borrowing, and keep our debt within acceptable limits.

**Senator Cook:** From a practical point of view, is it possible for Petro-Canada to effectively explore the acreage it had been given?

**Mr. Carlyle:** I think that question should be directed to Petro-Canada. They have a tremendous inventory of acreage; I believe it is 170 million gross acres or 90 million net acres, which is a tremendous inventory.

**Senator Cook:** Could your company do it?

**Mr. Carlyle:** If we had unlimited funds, I would question whether we could do it efficiently. I think the entire industry is needed in order to do it efficiently.

**The Chairman:** Are there any other questions? Is there anything further, Mr. Carlyle?

**Mr. Carlyle:** I have nothing further, sir.

**The Chairman:** Mr. Kyle?

**Mr. Kyle:** No, thank you.

**Mr. Carlyle:** I want to thank you, sir, for this opportunity.

**The Chairman:** I thank you. We are not unacquainted with the subject matter and I think our knowledge had increased today.

Before we adjourn I should inform the committee that three Indian groups from the Yellowknife area are scheduled for tomorrow starting at 9.30 a.m. Unfortunately, there have been certain problems in connection with obtaining their briefs. The

[Traduction]

de l'industrie et connaissant les possibilités de l'industrie pour effectuer ce genre de programme.

**Le sénateur Cook:** Vous prévoyez donc au cours des cinq prochaines années, que \$13 milliards seront dépensés à cette fin?

**M. Carlyle:** C'est à peu près ce que je peux supposer.

**Le sénateur Cook:** Quelle est la principale cause de cette situation?

**M. Carlyle:** C'est surtout à cause de la taxe sur le revenu du pétrole et du gaz et, maintenant, cette taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires qui est une autre imposition.

**Le sénateur Buckwold:** Ne faut-il pas supposer, cependant, que Petro-Canada aura sa bonne part de cette diminution?

**M. Carlyle:** Comment voulez-vous que Petro-Canada fasse tout? Apparemment, la société a une somme limitée de fonds. Il y a deux ans, la Canadian Petroleum Association avait prévu que nous aurions besoin d'environ \$200 milliards en investissements, au cours de la prochaine décennie, si nous voulions en arriver à l'auto-suffisance pétrolière. Ce montant s'élève aujourd'hui à \$230 milliards, plus, environ, \$100 milliards de frais d'exploitation. L'Association prévoyait donc des recettes approximatives qui ne sont pas complètement différentes de celles que nous avons actuellement mais elle avait prévu les répercussions des taxes préalables, qui n'existent plus. Les prévisions aujourd'hui sont que, en vertu du PEN, il n'y a aucune façon de pouvoir le financier, même en empruntant, et garder notre dette dans les limites acceptables.

**Le sénateur Cook:** D'un point de vue pratique, est-il possible pour Petro-Canada d'explorer de façon efficace la superficie qu'il a reçue?

**M. Carlyle:** Je pense qu'on devrait poser cette question à Petro-Canada. La société dispose d'une superficie énorme. Je crois que c'est 170 millions d'acres bruts ou 90 millions d'acres nets, ce qui est énorme.

**Le sénateur Cook:** Votre société pourrait-elle faire cela?

**M. Carlyle:** Si nous avions des fonds illimités, je me demande si nous le pourrions. Je pense que l'industrie toute entière est nécessaire pour faire un travail efficace.

**Le président:** Autre question? Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Carlyle?

**M. Carlyle:** Je n'ai rien à ajouter, monsieur.

**Le président:** Monsieur Kyle?

**M. Kyle:** Non, merci.

**M. Carlyle:** Je veux vous remercier, monsieur, de nous avoir accueillis.

**Le président:** Je vous remercie. Nous connaissons assez bien le sujet discuté et je pense que nous avons amélioré nos connaissances aujourd'hui.

Avant de lever la séance, je tiens à informer le Comité qu'il doit entendre demain le témoignage de trois groupes d'Indiens de Yellowknife à 9 h 30. Malheureusement, nous éprouvons certaines difficultés à obtenir leur mémoire. Aux dernières

## [Text]

latest assurances we had were as of earlier today, when we were informed that they would bring their briefs with them in the morning when they appeared. Apparently they have had more important things to contend with, such as native rights and the Constitution. I have just received the further advice, however, that Mr. Erasmus of the Dene Nation will not be able to present his submission before tomorrow afternoon. He would be pleased to appear before the committee the first thing Thursday morning, if that were possible. But, as you well know, Thursday morning is already fully scheduled with the Independent Petroleum Association of Canada.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, we can always have their written brief.

**The Chairman:** Yes, if the problem of appearing becomes difficult for us to organize, then they can file their brief, and although they are not subject to a time limit on that, we must keep in mind that we should receive such submissions before we begin considering what our report will be, and that will be *in camera*. At that stage, of course, presentations, submissions, et cetera, should be at an end.

There is a further difficulty tomorrow in that we have given an appointment to the Canadian Association of Oilwell Drillers and Contractors for tomorrow at 4 o'clock, but it may well be that tomorrow afternoon will not be open for us anyway.

**Senator Cook:** Why not?

**The Chairman:** There are other committee problems.

**Senator McIlraith:** I gather there is a notice out, Mr. Chairman, for use of this committee room when the Senate rises tomorrow.

**The Chairman:** That is right. In any event, we should hear the drillers some time tomorrow. They have suggested that their brief would last only half an hour.

**Senator Manning:** If the drillers will only be taking half an hour, why could we not hear both the drillers and the Indians tomorrow morning?

**Senator Cook:** Will only one of the three Indian groups be missing tomorrow morning?

**The Chairman:** So far as I know, two of the three will be here tomorrow morning. One of them will not be here until perhaps tomorrow afternoon but would like to be heard Thursday morning. However, there is a limit in the game of escalation this committee is prepared to play. If witnesses give undertakings they are not prepared to live up to, then we are not going to hear them. Those who are not ready in the morning will have to take the chance that there may be an open date some time later. There may not be.

**Senator Buckwold:** For the record, Mr. Chairman, I would ask you to reconsider your ruling for Thursday morning. I am well aware of the difficulties facing some of these native groups right now with respect to their constitutional crisis, and it is a crisis for them. They are dedicating their time and

## [Traduction]

nouvelles, c'est-à-dire un peu plus tôt aujourd'hui, ces témoins nous ont assurés qu'ils apporteraient leur mémoire demain matin. Il semble qu'ils aient dû traiter de choses plus importantes, comme les droits des autochtones et la Constitution. Toutefois, on vient tout juste de m'informer que M. Erasmus, de la nation dénée, ne pourra présenter son mémoire avant demain après-midi. Il serait bien heureux de pouvoir comparaître devant le Comité jeudi matin, si la chose est possible. Mais comme vous le savez, il est déjà prévu de consacrer toute la matinée de jeudi aux représentants de l'Independent Petroleum Association of Canada.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, nous pouvons toujours prendre connaissance de leur mémoire.

**Le président:** Oui, si nous éprouvons certaines difficultés à organiser une réunion avec ces groupes d'Indiens, ils pourront alors déposer leur mémoire et même si, dans le cas présent, aucun délai ne leur est imparti, il ne faut pas oublier que nous devons recevoir ces mémoires avant de commencer à envisager la rédaction de notre rapport, et cette étude pourrait se faire à huis clos. A ce moment-là, les présentations, les mémoires etc., devraient être terminés.

Il se pose demain un autre problème: nous avons déjà donné rendez-vous à la Canadian Association of Oilwell Drillers and Contractors pour 16 heures, mais nous ne pourrions peut-être pas les recevoir non plus demain après-midi.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi pas?

**Le président:** Il y a d'autres problèmes au niveau des comités.

**Le sénateur McIlraith:** Je suppose, monsieur le président, que la réservation de la salle de notre Comité est déjà faite pour les séances qui se tiendront après l'ajournement du Sénat demain.

**Le président:** C'est exact. De toute façon, nous devrions entendre les représentants de cette association demain dans la journée. Ils nous ont dit que leur présentation ne durerait qu'une demi-heure.

**Le sénateur Manning:** Si ces derniers ne prenaient qu'une demi-heure, pourquoi ne pourrions-nous pas les recevoir eux et les Indiens demain matin?

**Le sénateur Cook:** Est-ce qu'il y aura seulement un des trois groupes d'Indiens qui ne sera pas là demain matin?

**Le président:** D'après ce que j'en sais, deux des trois seront présents. L'un d'entre eux ne sera peut-être pas ici avant demain après-midi, mais aimerait être entendu jeudi matin. Toutefois, le Comité doit imposer certaines limites à ces changements d'horaire. Si les témoins prennent des engagements qu'ils ne peuvent respecter, eh bien alors nous ne pourrions pas les entendre. Ceux qui ne sont pas prêts à venir le matin de vront prendre le risque d'être entendus plus tard. Peut-être pas du tout non plus.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, pour la forme, J'aimerais vous demander de reconsidérer votre décision pour jeudi matin. Je connais très bien les difficultés qu'éprouvent actuellement certains des groupes autochtones en ce qui concerne la crise constitutionnelle, et c'est vraiment une

*[Text]*

energy to trying to rectify that situation. I would appeal to you, if it is at all possible, to try to accommodate Mr. Erasmus Thursday morning.

**The Chairman:** As I have already indicated, it may just not be at all possible to hear him Thursday morning.

**Senator Buckwold:** Perhaps Mr. Erasmus could be advised that, if it is possible to hear him on Thursday morning towards the end of the morning, we will give him the opportunity of being heard, but he would have to come on the understanding that he might not be heard.

**The Chairman:** We can tell him to come and take his chances.

**Senator Buckwold:** I hope you will do that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** If that is what the committee wants, that is fine.

**Senator Walker:** Mr. Chairman, if I may just return to the matter at hand, may I just say that this has been a rather enjoyable and fluent afternoon. We have enjoyed thoroughly Mr. Carlyle's presentation. It is most unusual to find an engineer as fluent as you are, sir.

**Mr. Carlyle:** Thank you.  
The Committee adjourned.

*[Traduction]*

crise pour eux. Ils consacrent temps et énergie à tenter de corriger la situation. Je fais appel à vous, si la chose est possible, pour que vous tentiez de recevoir M. Erasmus jeudi matin.

**Le président:** Comme je l'ai déjà dit, il sera peut-être absolument impossible de le recevoir jeudi matin.

**Le sénateur Buckwold:** Peut-être pourrions-nous dire à M. Erasmus que s'il est possible de l'entendre jeudi matin vers la fin de la matinée, nous le ferons, mais il devra se présenter en se rappelant bien qu'il ne sera peut-être pas entendu.

**Le président:** Nous pouvons toujours lui dire de se présenter et de courir le risque.

**Le sénateur Buckwold:** J'espère que c'est la décision que vous prendrez, monsieur le président.

**Le président:** Si tel est le désir du Comité, d'accord.

**Le sénateur Walker:** Monsieur le président, si vous me permettez de revenir à la question à l'étude, j'aimerais signaler que l'après-midi a été très agréable et très fructueux. Nous avons apprécié au plus haut point la présentation de M. Carlyle. Il est assez rare qu'un ingénieur soit aussi volubile, monsieur.

**M. Carlyle:** Merci.  
La séance est levée.























*If undelivered return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From Gulf Canada Resources Inc.:*

Mr. R. H. Carlyle, Senior Vice-President;  
Mr. Douglas Kyle, Manager, Business Administration.

(30)

*De Gulf Canada Resources Inc.:*

M. R. H. Carlyle, premier vice-président;  
M. Douglas Kyle, directeur de l'Administration commerciale.

(30)

First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81



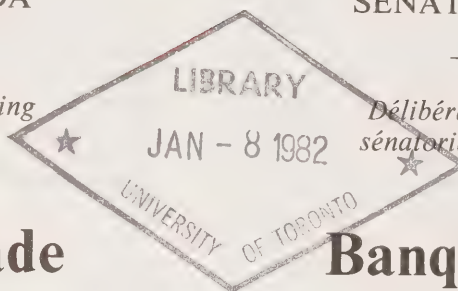
Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

3 SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

4 Proceedings of the Standing  
Senate Committee on

Délibérations du comité  
sénatorial permanent des



# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

Chairman:

The Honourable SALTER A. HAYDEN

Président:

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, November 18, 1981

Le mercredi 18 novembre 1981

Issue No. 66

Fascicule n° 66

Tenth Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act"

Dixième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.»

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48,  
intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et  
au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la  
production et la conservation du pétrole et du gaz», avant  
que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis  
au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 18, 1981  
(90)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48—"An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Cook, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Smith (*Colchester*), and Walker. (10)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. T. S. Gillespie

*Witnesses:**From the Council for Yukon Indians:*

Mr. David Porter, Vice-Chairman, Economic Development Dept.

*From the Dene Nation:*

Ms. Phoebe Nahanni, Researcher.

*From the Department of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management of Canada Oil and Gas Lands Administration.

The Committee proceeded to the examination of the above witnesses, assisted therein by Mr. Gillespie.

At 11:15 a.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Thursday, November 19, 1981.

ATTEST

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 18 NOVEMBRE 1981  
(90)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow (*vice-président*), Beaubien, Cook, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Smith (*Colchester*) et Walker. (10).

*Aussi présent:* M. T. S. Gillespie, membre du personnel consultatif.

*Témoins:**Du Conseil des Indiens du Yukon:*

M. David Porter, vice-président, Développement économique.

*De la nation dénée:*

M<sup>me</sup> Phoebe Nahanni, recherchiste.

*Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général de la Direction de la gestion des ressources, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada.

Le Comité, aidé par M. Gillespie, poursuit l'interrogatoire des témoins.

A 11 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 19 novembre 1981 à 9 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 18, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, our list of representations to be made today has shrunk. We now have one group appearing before us, the Council of Yukon Indians. Mr. David Porter, who is on my immediate right, is the Vice-Chairman of the Economic Development Department. Next to him is Mr. Stephen Walsh, who is the Supervisor of Land Claims Research. Mr. Porter is going to make the presentation.

Mr. Porter, when you are ready you may start.

**Mr. David Porter, Vice-Chairman, Economic Development Department, Council for Yukon Indians:** Mr. Chairman, honourable senators, thank you very much for allowing me to appear before you today to discuss the concerns of my people with respect to the proposed legislation that is before you now.

Bill C-48 deals with issues of fundamental importance to all Yukoners, native and non-native alike. We were opposed to this legislation when it was first introduced, and I can safely say on behalf of all Yukoners that we remain opposed to it.

My purpose in appearing here today is to explain to this committee the reasons for our rejection of this bill and to urge you to stop or delay its passage through Parliament, which will be, in our view, in the best interests of the people of the Yukon.

My purpose has been laid out and I have a number of specific issues to discuss, but first I think it is helpful to describe briefly and in a broader context our concerns. Native and non-native Yukoners, indeed all northerners, have a basic, unwavering commitment to achieving much greater control over, and participation in, the resource development industry. This goal is obviously based, in part, on financial considerations, but it should be understood that there are other factors which are of equal if not greater importance to us.

It is difficult to overstate the impact of resource development upon the nature and quality of life in the north. From the arrival of the first white man, the growth rate of our populations and our economies, the construction of dams, of roads, of railways, of villages and towns, all of these are inextricably tied to the development of our natural resource reserves.

While money is an important consideration, it certainly does not overshadow our desire to exercise meaningful control over decisions and activities which influence, on a fundamental

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 18 novembre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le contenu du bill C-48, Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, la liste des témoins de ce jour a diminué. Nous avons ce matin avec nous le Conseil des Indiens du Yukon. M. David Porter, qui se trouve à ma droite immédiate, est vice-président du Département de l'expansion économique. À côté de lui se trouve Stephen Walsh, superviseur à la Direction de la recherche en revendications foncières. M. Porter va nous faire un exposé.

Monsieur Porter, vous pouvez commencer si vous êtes prêt.

**M. David Porter, vice-président, Département de l'expansion économique, Conseil des Indiens du Yukon:** Monsieur le président, messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir permis de comparaître ici pour parler des préoccupations de mon peuple à l'égard du projet de loi que vous avez devant vous.

Le bill C-48 traite de questions fondamentales pour tous les habitants du Yukon, qu'ils soient autochtones ou non. Nous nous sommes opposés à ce projet de loi lorsqu'il a été initialement déposé et je peux dire au nom de tous les habitants du Yukon que nous nous y opposons toujours.

Ma comparaison a pour but d'expliquer au Comité les raisons de notre opposition à ce bill et de vous inciter à arrêter ou à retarder son adoption, dans l'intérêt des Yukonnais.

J'ai un certain nombre de questions à aborder, mais je pense qu'il serait tout d'abord utile de décrire brièvement et dans un contexte global nos préoccupations. Les résidents autochtones et non autochtones du Yukon, c'est-à-dire tous les habitants du Nord, souhaitent ardemment avoir un contrôle beaucoup plus important sur les sociétés d'exploitation des ressources et également participer à cette industrie. Cet objectif se fonde à la fois sur des considérations financières et sur d'autres facteurs qui revêtent pour nous une importance égale, si ce n'est plus grande.

On peut difficilement exagérer l'incidence de l'exploitation des ressources sur la nature et la qualité de la vie dans le Nord. En effet, depuis l'arrivée du premier homme blanc, le taux de croissance de nos populations et de nos économies, de même que la construction de barrages, de routes, de lignes de chemins de fer, de villages et de villes ont été inextricablement liés à l'exploitation de nos réserves de ressources naturelles.

Bien que l'aspect financier soit une considération importante, il ne nous empêche pas de vouloir exercer un contrôle réel sur toute décision ou activité se répercutant de manière

## [Text]

level, the future of our peoples, our communities and our lands.

Under existing arrangements, we do not have the degree of control we require. Currently the people of the Yukon are relegated to being spectators to the important decisions. We have not, however, been sitting idle, merely complaining about our lot in life. We have been working through the land claims and other forums to bring about a modernization of the obsolete existing resource arrangements.

Our opposition to Bill C-48, therefore, is based upon the fact that it reaffirms and further entrenches the *status quo*. It says, in essence, that control over Yukon affairs will continue to be vested in the office towers of Ottawa and Hull; that Yukoners will not secure the means to financial self-sufficiency, but rather that the forced dependency on federal coffers will continue; and that the Yukon Indians' aboriginal rights will once again be ignored and the integrity of the land claims negotiation process diminished.

The federal government, for its part, claims that Bill C-48 will be a boon to the north, but, as is increasingly the case, these assertions do not fare well under scrutiny.

Consider, for example, the commitment made in the National Energy Program to consult northerners with respect to development of resource policies for the north. I am informed that John Munro recently said in the House of Commons that Bill C-48 recognizes legitimate northern interests and was produced through close consultation with northerners. Speaking politely, I would say that the minister has grossly misrepresented the facts.

Northerners were not consulted whatsoever during the preparation of either the National Energy Program or Bill C-48. Speaking for my own organization, the Council for Yukon Indians, I can say that we had an exceedingly difficult time in even securing an opportunity to testify before the House of Commons standing committee which reviewed this bill after second reading.

I would also like to remind the Senate that on March 27 representatives of the CYI, the Dene Nation and the N.W.T. Métis Association appeared jointly before the Standing Committee on National Resources and Public Works to state our peoples' position on Bill C-48. We argued, successfully, that this legislation was of such importance to northerners that it was incumbent upon the government to convene hearings in the north.

The committee passed a resolution which would have allowed this to occur. Shortly thereafter, to demonstrate the extent to which northerners would be consulted, the minister stacked the committee with previously uninterested Liberals who dutifully voted to rescind the resolution.

I might also remind the members of this committee that on March 18 and 19 of this year the representatives of two territorial governments and the major northern native organizations convened in Yellowknife to discuss Bill C-48. The result of that historic meeting was clear, strong and united

## [Traduction]

essentielle sur l'avenir de notre peuple, de nos collectivités et de nos terres.

Or, aux termes des accords en vigueur, nous n'avons pas le degré de contrôle que nous désirons. À l'heure actuelle, les habitants du Yukon ne font que subir les décisions importantes qui sont prises. Toutefois, nous ne restons pas là inactifs, à nous lamenter sur notre sort. Grâce aux réunions tenues à propos des revendications foncières et à diverses autres tribunes, nous avons essayé de moderniser les accords désuets appliqués en matière de ressources.

Notre opposition au bill C-48 part du fait qu'il réaffirme et consacre le *status quo*. En effet, il dit que le contrôle des affaires du Yukon restera entre les mains des bureaux d'Ottawa et de Hull, que les Yukonnais, n'obtiendront pas les moyens d'assurer leur autonomie financière, mais plutôt que la dépendance forcée à l'égard du gouvernement fédéral sera maintenue. En outre, d'après ce bill, il ne sera pas tenu compte, une fois de plus, des droits des Indiens du Yukon et l'intégrité du processus de négociation en matière de revendications foncières sera diminuée.

De son côté, le gouvernement fédéral prétend que le bill C-48 rendrait le Nord plus florissant, mais, comme on s'en aperçoit de plus en plus, ces hypothèses ne résistent pas à un examen attentif.

Prenons par exemple l'engagement pris dans le Programme énergétique national de consulter les habitants du Nord au moment d'élaborer des politiques d'exploitation des ressources dans le Nord. On m'avise que John Munro a récemment déclaré à la Chambre des communes que le bill C-48 reconnaissait les intérêts légitimes de cette région et était le fruit d'une consultation étroite de ses habitants. Sauf le respect que je lui dois, je dirais que le Ministre a présenté les faits sous un faux jour.

En effet, les habitants du Nord n'ont jamais été consultés, que ce soit pour la préparation du Programme énergétique national ou pour celle du bill C-48. Parlant au nom de mon organisation, le Conseil des Indiens du Yukon, je peux dire que nous avons eu énormément de mal à obtenir de pouvoir témoigner devant le Comité permanent de la Chambre des communes qui a étudié le bill après la deuxième lecture.

Je voudrais également rappeler aux membres du Sénat que le 27 mars, des représentants du Conseil de la Nation déné et de l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest ont comparu conjointement devant le Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics pour y exposer la position de notre peuple face au bill C-48. Nous avons soutenu, avec succès, que ce projet de loi revêtait une telle importance pour les habitants du Nord que le gouvernement devait organiser des audiences dans le Nord.

Le Comité a adopté une résolution à cette fin. Or, peu après, et cela démontre à quel point les habitants du Nord sont consultés, le Ministre a doté le Comité de libéraux préalablement non intéressés à la question, qui se sont fait un devoir de voter l'abrogation de la résolution.

J'aimerais également rappeler aux membres de ce Comité que les 18 et 19 mars derniers, les représentants de deux administrations territoriales et des principales organisations autochtones du Nord se sont rencontrés à Yellowknife pour discuter du bill C-48. Or, il y a eu un consensus unanime



[Text]

opposition to this bill, opposition which to date has fallen on deaf ears.

So much for consultations and the recognition of legitimate northern interests. Clearly, this government should be judged not by what they say, but by their actions.

This is also the case in respect of the so-called protection of aboriginal rights in Bill C-48.

I understand that John Munro recently informed the House of Commons that Bill C-48 is without prejudice to the age-old rights of my people. I am not sure if anyone has ever told you this before but the words "without prejudice" have a chilling effect on native peoples. When used by government these words almost invariably accompany a serious loss or curtailment of our rights.

When our reserve lands are diminished, it is without prejudice. When our hunting and fishing are reduced, it is without prejudice. When legislation is passed allowing huge industrial projects to occur on our unsundered lands, it is without prejudice. When our band government powers are usurped, it is without prejudice.

And today, I might remind you, we are witness to one of the most serious, most flagrant acts of "without prejudice" that have ever occurred in this country. The native peoples of Canada, who have waited longer and at infinitely greater cost than other Canadians, for constitutional protection are now being told that the recognition of our rights has been removed—without prejudice, of course.

I think that now you will understand my meaning when I say that I concur with John Munro. Bill C-48 is clearly without prejudice to the legitimate rights and interests of the Yukon Indian people.

If John Munro and his cabinet colleagues were truly interested in preserving aboriginal rights and protecting the legitimate interests of Yukoners in general they would have long ago made some attempt to resolve the resource issue in the context of the Yukon land claims negotiations.

As many of you may already know, my people, the Yukon Indian people, have been involved in land claims negotiations for the past eight years. During this period there has occurred a number of important resource policy developments. We were negotiating when the Alaska Highway Pipeline legislation was drafted and debated; when PetroCan was being designed and established; when the National Energy program was being drafted; and when Bill C-48 was developed, introduced and debated in the house.

While all of these things were going on we were at the table attempting, amongst other things, to secure an agreement on the issue of resources. Always unsuccessfully. The problem, ostensibly, has been either that the federal negotiator has no mandate to discuss the resource question or, alternatively, that

[Traduction]

contre ce bill lors de cette rencontre historique, opposition qui n'est pas encore tombée dans des oreilles réceptives.

C'est tout pour la consultation et la reconnaissance de nos droits légitimes. De toute évidence, il ne faut pas prendre ce gouvernement au mot, mais à ses actes.

C'est également la même chose pour ce qui est de la prétendue protection des droits des autochtones dans le bill C-48.

Je crois comprendre que John Munro a récemment dit à la Chambre des communes que le bill C-48 ne portait pas préjudice aux droits ancestraux de mon peuple. J'ignore si on vous l'a déjà dit, mais nous n'aimons guère entendre dire qu'il n'a été causé «aucun préjudice». En effet, lorsqu'elle est utilisée par le gouvernement, cette expression s'accompagne presque inévitablement d'une sérieuse entaille à nos droits.

Lorsque les terres de nos réserves sont diminuées, cela ne nous porte pas préjudice. Lorsque nos droits de pêche et de chasse sont réduits, cela ne nous porte pas à préjudice. Lorsqu'est adoptée une loi permettant d'énormes développements industriels sur nos terres, cela ne nous porte pas non plus préjudice. Lorsque les pouvoirs de notre conseil de bande sont usurpés, il n'en résulte, là encore, aucun préjudice.

Et aujourd'hui, j'aimerais vous rappeler que nous assistons à l'un des actes «non préjudiciables» les plus graves et les plus flagrants qui se soient jamais produits dans ce pays. Les peuples autochtones du Canada, qui attendent depuis plus longtemps que les autres canadiens que leur soit offerte une protection constitutionnelle, ce qui a entraîné pour eux des coûts infiniment supérieurs à ceux qu'ont dû assumer d'autres groupes, se font maintenant dire que la reconnaissance de leurs droits a été éliminée et ce, bien sûr, sans qu'il ne leur soit porté atteinte.

Vous comprendrez pourquoi je suis tout à fait d'accord avec John Munro: le bill C-48 ne porte absolument pas préjudice aux droits légitimes du peuple indien du Yukon.

Si John Munro et ses collègues voulaient vraiment préserver les droits des autochtones et protéger les intérêts légitimes des habitants du Yukon en général, ils auraient depuis longtemps essayé de régler la question des ressources dans le cadre des négociations entamées sur les revendications foncières.

Comme nombre d'entre vous le savez déjà, mon peuple, le peuple indien du Yukon, poursuit des négociations depuis huit ans à propos des revendications foncières. Au cours de cette période, un certain nombre de politiques importantes en matière d'exploitation des ressources ont été mises sur pied. En effet, nous étions en pleines négociations lorsque le projet de loi sur le pipe-line de la route de l'Alaska a été rédigé et débattu, lorsque Petro-Canada a été conçue et créée, lorsque le Programme énergétique national a été rédigé et, enfin, lorsque le bill C-48 a été élaboré, déposé et débattu à la Chambre.

Pendant ce temps-là, nous étions à la table de négociation en train d'essayer d'obtenir, entre autres choses, un accord sur la question des ressources, mais toujours en vain. De deux choses l'une, ou bien le négociateur fédéral n'a pas reçu un mandat lui permettant de discuter de cette question, ou bien le gouverne-



## [Text]

the federal government is in the process of developing a new land claims resource policy. In any event, the fact is that we have been unable, for a period of eight years, to get the federal government to the table even to commence negotiations towards a resource agreement.

This in itself is maddening, but our anger and frustration are increased to new levels when we read in the National Energy Program that:

The Government of Canada originally offered the Atlantic provinces a revenue-sharing arrangement whereby they would obtain at least 75 per cent of the mineral resource revenues, including royalty payments in respect of oil and gas production. The Government of Canada was prepared to bear all the costs of administering these areas. This offer was rejected by the Government of Newfoundland and the Government of Nova Scotia terminated its earlier agreement.

In the context of the recent constitutional talks, discussions were reopened. Seeking a speedy and fair resolution to this issue, the Government of Canada offered to:

Provide 100 per cent of the provincial-type resource revenues to the adjacent province, subject to arrangements whereby, when the province reached an agreed level of wealth, these revenues would be shared with other Canadians.

Give the provinces a substantial voice in matters of direct concern to them, including in particular the need to minimize social, environmental and economical disruption in the region.

Why does Ottawa seek a speedy and fair resolution of this issue on the east coast but not in the north?

Why in view of the many offers made to maritimers, have we in the Yukon had to endure years of unsuccessful attempts to even open discussions on the same issue?

I can assure you that whatever the answer is to these questions, it is certainly not that our positions are unreasonable.

The Council for Yukon Indians has developed and publicly revealed our position on the future control, disposition and beneficial use of the Yukon's natural non-renewable resources. Our proposals have not outraged anyone. In fact, we have been pleasantly surprised at the level of acceptance they have received from the public, from politicians and from senior representatives of the resource industry.

Our proposal allows Ottawa to retain ownership of the resource base while, at the same time, allowing native and non-native Yukoners to actively participate in the management, development and beneficial use of Yukon resources.

## [Traduction]

ment fédéral est en train d'élaborer une nouvelle politique en matière de revendications foncières. Quoiqu'il en soit, nous n'avons pas réussi, en l'espace de huit ans, à faire venir le gouvernement fédéral à la table des négociations, ne serait-ce que pour entamer celles-ci en vue de signer un accord en matière de ressources.

C'est enrageant, mais notre colère et notre frustration ont été accrues en lisant certains passages du Programme énergétique national:

Le gouvernement du Canada avait d'abord offert aux provinces de l'Atlantique une entente de partage des recettes qui leur aurait assuré au moins 75 p. 100 des recettes minérales, y compris les redevances payées sur la production pétrolière et gazière. Il était disposé à assurer entièrement le coût de l'administration de ces zones. Cette offre a été rejetée par le gouvernement de Terre-Neuve, et celui de la Nouvelle-Écosse a mis fin à l'entente précédente.

Dans le cadre des récents pourparlers constitutionnels, le débat a été rouvert. En vue de régler rapidement et équitablement cette question, le gouvernement du Canada a offert:

—d'accorder 100 p. 100 des recettes de type provincial provenant des ressources à la province adjacente, sous réserve d'une entente prévoyant que, lorsque la province atteindrait un niveau convenu de richesse, ces recettes seraient partagées avec les autres Canadiens;

—de donner aux provinces un pouvoir d'intervention appréciable dans les domaines les intéressant directement, notamment afin de réduire au minimum les perturbations sociales, écologiques et économiques dans la région.

Pourquoi Ottawa cherche-t-il à régler cette question d'une manière rapide et équitable sur la côte est mais non pas dans le Nord?

Pourquoi, compte tenu des nombreuses offres faites aux provinces maritimes, avons-nous eu, au Yukon, de si grosses difficultés, ne serait-ce qu'à entamer la discussion sur la même question?

Quelle que soit la réponse, ce n'est certainement pas parce que notre position est déraisonnable.

C'est le Conseil des Indiens du Yukon qui a mis au point notre position sur le contrôle, la disposition et l'exploitation futurs des ressources non renouvelables du Yukon et qui l'a révélée publiquement. Or, ces propositions n'ont outragé personne. En fait, nous avons même été agréablement surpris de l'accueil favorable que leur ont résumé le public, les hommes politiques et même de hauts représentants de l'industrie d'exploitation des ressources.

Notre proposition permettrait à Ottawa de garder la propriété des ressources et aux autochtones et aux autres habitants du Yukon, de participer activement à la gestion, à l'exploitation et à l'utilisation bénéfique de ces mêmes ressources.

[Text]

We have suggested the establishment of a corporate entity owned and operated by the Government of Canada, the Yukon territorial government and the Yukon Indian people. This corporation would be given the right to purchase an equity interest in resource operations. In terms of oil and gas, the proposed corporation would constitute the "designated Crown corporation" referred to in Bill C-48.

The implementation of our proposals would allow my people to become full participants in the mainstream of economic life in the Yukon. We would be able to cease our financial dependency on the federal government and, perhaps most important, we, in conjunction with non-native Yukoners, would be able to play an active role in decisions concerning the future of our ancestral homeland.

The proposals prepared by the Council for Yukon Indians fit well within the parameters of the federal offer to the maritime provinces. Yet, although we presented our ideas to the government approximately one year ago, we have not received so much as an indication that they are willing to negotiate the issue.

Recently, in defence of Bill C-48, John Munro told the House of Commons that:

The people of the north should have more say in the decisions affecting resource development. They should enjoy more of the benefits, and bear fewer of the costs of northern resource activity. They must be assured that their interests will be protected, and that they have the opportunity to play a meaningful role in these activities.

These fine sounding words convey precisely the aspirations of Yukoners. Coming from John Munro, however, they represent nothing more than another example of the deceitfulness which has characterized Bill C-48's passage through Parliament.

This proposed legislation—often referred to as the War Measures Act of northern resource development—gives absolutely nothing to the people of the north.

It is a monument to Ottawa's greed, built upon a foundation of hypocrisy, half-truths and broken promises.

The Senate would be doing a great service to the north and to Canada if it acted to delay or stop passage of this bill, and thereby provide to northerners the opportunity to secure recognition of their legitimate interests.

Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Porter, could you give us a little bit of the history of the Council for Yukon Indians, having to do with the organization, the membership and the objectives?

**Mr. Porter:** I would like to start at the beginning, but in the case of the Yukon Indian people, that is some 160,000 years ago and, unfortunately, because I have to leave by 11.15, I do not think I can do it in that time. But speaking of contemporary times, the Yukon Indian Council was formed in 1973. Prior to 1973 there was a status organization which represented the status people and an organization which represented the non-status people. In 1973 the federal government changed its policy with respect to aboriginal rights by agreeing to negoti-

[Traduction]

Nous avons suggéré la création d'une société qui appartiendrait au gouvernement canadien, à l'administration du Territoire du Yukon et au peuple autochtone du Yukon et qui serait exploitée par eux. Cette société serait autorisée à détenir des actions pour les opérations d'exploitation. Pour ce qui est du pétrole et du gaz, elle constituerait la «société de la Couronne désignée» dont il est fait mention dans le bill C-48.

La mise en œuvre de nos propositions permettrait à mon peuple de participer à part entière à la principale activité économique du Yukon. Nous pourrions enfin cesser d'être financièrement à la solde du gouvernement fédéral et peut-être, ce qui est plus important encore, pourrions-nous de concert avec les non-autochtones du Yukon jouer un rôle actif dans la prise de décisions concernant l'avenir de nos terres ancestrales.

Les propositions élaborées par le Conseil des Indiens du Yukon répondent aux paramètres de l'offre que le gouvernement fédéral a faite aux provinces maritimes. Pourtant, bien que nous ayons présenté nos idées au gouvernement il y a environ un an, rien ne nous permet de croire que ce dernier est maintenant prêt à négocier.

Récemment, John Munro déclarait à la Chambre des communes, pour défendre le bill C-48:

Les habitants du Nord devraient davantage participer à la prise des décisions touchant à l'exploitation de leurs ressources. Ils devraient en tirer plus de profits, et avoir moins à déboursier. On doit les assurer que leurs intérêts seront protégés et qu'ils pourront jouer un rôle important dans les travaux d'exploitation.

Ces mots transmettent précisément les aspirations des Yukonnais. Pourtant, venant de John Munro, ils ne représentent rien d'autre qu'un exemple additionnel de la fausseté qui a caractérisé l'adoption du bill C-48.

Ce projet de loi, que l'on appelle souvent la loi des mesures de guerre adoptées pour l'exploitation des ressources du Nord, n'apporte absolument rien à la population de cette région.

Il ne sert qu'à étancher l'avidité d'Ottawa, fondée sur l'hypocrisie, des demi-vérités et des promesses rompues.

Le Sénat rendrait un fier service au Nord et au Canada s'il intervenait pour retarder, voire empêcher, l'adoption de ce bill, donnant ainsi aux habitants du Nord l'occasion d'obtenir la reconnaissance de leurs droits légitimes.

Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Porter, pourriez-vous nous donner l'historique du Conseil des Indiens du Yukon, en ce qui a trait à son organisation, à ses membres et à ses objectifs?

**M. Porter:** J'aimerais bien commencer au début, mais en ce qui concerne le peuple indien du Yukon, cela remonte à 160,000 ans et malheureusement, étant donné que je dois partir à 11 h 15, je ne pense pas pouvoir le faire d'ici là. Mais en ce qui concerne l'époque contemporaine, le Conseil des Indiens du Yukon a été créé en 1973. Avant cette année-là, il y avait une organisation qui représentait les Indiens inscrits et une autre qui représentait les Indiens non inscrits. En 1973, le gouvernement fédéral a modifié sa politique concernant les



*[Text]*

ate those particular rights. We were having a difficult time in getting the two organizations, which essentially represented the same people, to the negotiating table to carry on negotiations with the Government of Canada.

Our answer was to form a third organization, the Council for Yukon Indians, to represent both organizations. This arrangement lasted until 1980, when it became increasingly more difficult to operate the three organizations. At this point we knew that the answer was not to create a fourth organization, but to completely dismantle all three organizations and create only one. We are the first and only peoples in Canada to achieve full amalgamation of the status and non-status groups.

The CYI represents all aboriginal people in the Yukon. There are no other organizations representing those people in terms of land claims negotiations, program delivery or aspects of life. We have been involved in negotiations with the Government of Canada since 1973. Those negotiations to date have produced very little save and except the most recent round which began almost 16 months ago with the present federal negotiator. The success of those negotiations, however, has only been in what I term the minor areas. They have not hit on the big issues such as land, control and management of resources, constitutional matters, local government structures involving the territorial government legislature and the institutions governed by that legislature, the whole question of compensation and so on. Those issues have not been dealt with and in no way have they concluded in an agreement in principle. This is the area in which there must be some movement if we are going to get these negotiations into the final agreement.

The government on its side must provide its negotiator with the necessary mandate to deal with these issues. To date, this has been one of our biggest problems, that the government negotiator who faces us across the table is inadequately equipped to handle the talks on hand. For instance, there is the resource issue which I am talking about here. In the past the negotiator has simply said that he does not have the mandate to discuss this question, therefore he cannot discuss it. I can assure you that negotiations in the Yukon will not result in an agreement until issues like resources have been dealt with fairly from our perspective.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, may I ask Mr. Porter one fundamental question? Since I have been in the Yukon myself, what attitude does your organization take toward provincial status, as opposed to territorial status?

**Mr. Porter:** We believe that provincial status involves a cost that the people of the Yukon cannot afford to bear. We believe that as a goal, provincial status for the Yukon is quite a ways down the road. To a great extent this is why we have reached the kind of conclusion that we have with respect to resource issues. We see the corporation which we call for as an interim step toward eventual total control of resources flowing to the northern people. The resource corporation idea would engage the present main actors in the north, the government of the Yukon, the federal government of Canada and ourselves, in a

*[Traduction]*

droits ancestraux et a accepté de négocier ces droits. Nous avons du mal à réunir les deux organisations, qui en somme représentent le même peuple, à la table des négociations pour poursuivre le dialogue avec le gouvernement canadien.

La solution était de créer une troisième organisation, le Conseil des Indiens du Yukon, pour représenter les deux organisations. Cet arrangement a duré jusqu'en 1980, année où il est devenu de plus en plus difficile de faire fonctionner les trois organisations. Il ne s'agissait alors plus de créer une quatrième organisation, mais de démanteler complètement les trois existantes et d'en créer une autre pour les remplacer. Nous sommes le premier peuple au Canada, et le seul, à faire une fusion des groupes d'Indiens inscrits et non inscrits.

Le Conseil des Indiens du Yukon représente tous les autochtones du Yukon. Il n'y a pas d'autres organisations les représentant pour ce qui est des questions telles les négociations entreprises en matière de revendications foncières, la prestation de programmes et divers aspects de la vie. Nous négocions avec le Gouvernement canadien depuis 1973. Jusqu'à maintenant, ces négociations n'ont pas abouti à grand chose, mis à part les derniers pourparlers amorcés il y a plus de seize mois avec le négociateur fédéral actuel. Toutefois, ces négociations n'ont abouti que dans ce que j'appellerais des domaines mineurs. Elles n'ont pas porté sur des questions importantes comme les terres, le contrôle et la gestion des ressources, les questions constitutionnelles, la structure des administrations locales, comprenant l'Assemblée législative du gouvernement territorial et les institutions régies par elles, toute la question de l'indemnité, etc. Ces négociations n'ont pas non plus abouti à un accord de principe. Or, ce sont là les domaines qui doivent être abordés si nous voulons en arriver à un accord final.

De son côté, le Gouvernement doit donner à son négociateur le mandat voulu pour traiter de ces questions. Jusqu'à maintenant, cela n'a pas été le cas, d'où l'un de nos plus gros problèmes. Je songe notamment à la question des ressources. Dans le passé, le négociateur nous disait tout simplement qu'il n'avait pas le mandat de discuter de cette question. Je peux vous assurer que les négociations entamées au Yukon n'aboutiront pas à un accord tant que des questions importantes comme celle des ressources n'auront pas été abordées d'une manière qui nous semble équitable.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, puis-je poser une question fondamentale à M. Porter? Que pense votre organisation du statut de province par rapport à celui de territoire?

**M. Porter:** L'accession au statut de province est une démarche que nous ne pouvons nous permettre pour l'instant. Nous estimons en fait que cette question est loin de constituer un de nos objectifs prioritaires. C'est la raison pour laquelle, dans une large mesure, nous sommes arrivés au type de conclusions atteintes à propos de la question des ressources. Nous considérons l'établissement de la société que nous proposons comme une étape intermédiaire vers le contrôle total éventuel des ressources revenant à la population du Nord. Cette idée de société forcerait les principaux acteurs actuels dans le Nord, à



[Text]

tripartite arrangement in terms of being involved in the resource industry.

We do not take the position that we should simply legislate that corporation into the resource industry. We feel that in terms of getting involved in the resource industry, it should be done on a negotiated basis, that if we are going to be involved in joint ventures with prospective new mines, then we should be in a position to negotiate with the developers and that we should negotiate an arrangement that is agreeable to all parties.

**Senator Laird:** When you say "we", you mean including your organization?

**Mr. Porter:** Yes, I do. That is the whole key to this corporation being successful. If we are not involved, it will not be successful.

**Senator Cook:** How would the equity be owned as between the Government of Canada, the Yukon territorial government and the Yukon Indian Council?

**Mr. Porter:** Being fair-minded people, we take the position that it should be fairly distributed.

**Senator Cook:** What is fairly distributed?

**Mr. Porter:** I would say 99 per cent for ourselves.

Seriously, I would take the position that the whole issue is negotiable. We could look at 33 1/3 per cent off the top in terms of shares between the three parties.

**Senator Cook:** Thirty-three and a third per cent each?

**Mr. Porter:** Yes.

**Senator Cook:** How many people does your organization represent?

**Mr. Porter:** In terms of our enrolment data, approximately 6,000 people.

**Senator Barrow:** How many people are there in the Yukon?

**Mr. Porter:** The last time I counted, 25,000 people, about 40,000 dogs and a few polar bears on the north coast.

**Mr. Thomas Gillespie, Adviser to the Committee:** Mr. Porter, what does the expression "the Yukon Indian people" mean? Does that include all aboriginal peoples of the Yukon Territory?

**Mr. Porter:** Yes, it does.

**Senator Cook:** And nobody else?

**Mr. Porter:** No.

On the point of the population, there is one critical element which I would like to mention, and that is the fact that, although we represent only 6,000 people of the 25,000 people in the Yukon, from research which we have conducted, we can prove beyond a shadow of a doubt that we constitute a majority of the permanent residents of the Yukon. The average person stays in the Yukon for only 2.4 years.

[Traduction]

savoir le gouvernement du Yukon, le gouvernement fédéral et nous-mêmes, à conclure un accord tripartite pour ce qui est de la participation à l'industrie des ressources.

Nous ne croyons pas qu'il faille tout simplement intégrer par voie législative cette société au secteur des ressources. Nous estimons en effet, d'une part, que notre participation devrait se négocier et d'autre part que, si nous voulons nous lancer dans une entreprise en coparticipation avec la perspective d'exploiter de nouvelles mines, nous devrions être à même de négocier avec les sociétés d'exploitation; nous estimons enfin que nous devrions négocier un arrangement qui convienne à toutes les parties en cause.

**Le sénateur Laird:** Lorsque vous dites «nous», vous incluez votre organisation?

**M. Porter:** Oui. C'est la clé du succès de cette société.

**Le sénateur Cook:** Quelle sera la répartition des capitaux entre le gouvernement fédéral, l'administration territoriale du Yukon et le Conseil des Indiens du Yukon?

**M. Porter:** Étant donné que nous sommes justes, nous estimons qu'ils devraient être répartis équitablement.

**Le sénateur Cook:** Qu'est ce que vous entendez par répartis équitablement?

**M. Porter:** Je dirais que 99 p. 100 devraient nous revenir.

Tout à fait sérieusement, je suis d'avis que toute cette question est négociable. Nous pourrions songer à 33 1/3 p. 100 si on voulait répartir en trois.

**Le sénateur Cook:** Trente-trois et un tiers chacun?

**M. Porter:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Combien de personnes votre organisme représente-t-il?

**M. Porter:** D'après nos données d'inscription, environ 6,000 personnes.

**Le sénateur Barrow:** Combien de résidents y a-t-il au Yukon?

**M. Porter:** D'après mon dernier compte, 25 000 personnes, environ 40 000 chiens et quelques ours polaires sur la côte nord.

**M. Thomas Gillespie, conseiller du comité:** Monsieur Porter, qu'entendez-vous par «peuple autochtone du Yukon»? Cela inclut-il tous les peuples aborigènes du Territoire du Yukon?

**M. Porter:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Et personne d'autre?

**M. Porter:** Non.

Question population, il y a un élément critique dont je voudrais faire mention, à savoir que bien que nous ne représentons que 6,000 personnes sur les 25,000 que compte le Yukon, il ressort de nos recherches que nous pouvons prouver sans l'ombre d'un doute que nous constituons la majorité des résidents permanents du Yukon. Le citoyen moyen ne séjourne que 2.4 ans au Yukon.

[Text]

**Senator McIlraith:** That would be the average stay of the non-Indian peoples?

**Mr. Porter:** That's right. This is the guy who flies in from Vancouver looking for his first million dollars. He only stays for 2.4 years, which, in other words, means that a large portion of the population turns over every 2.4 years.

**Senator Cook:** That is a pretty good wage.

**Mr. Porter:** That is what he is dreaming of. The average age of the people in the Yukon is 24 years, so you can see that it is a highly transient population. One of the key issues in these discussions from our perspective is the formulation of a residency requirement. We feel that it is totally unfair to have non-Yukon people come to the Yukon and within a very short period of time be able to effect drastic change there, be it through the government that they elect or through the use of the resources and benefits that are available in the Yukon. The permanent people are left to shoulder the problems and sort things out after these people have left.

**Senator Cook:** How big an area are we talking about in terms of the Yukon?

**Mr. Porter:** There are 270,000 square miles, bigger than Texas.

**The Chairman:** Do I understand from your brief, Mr. Porter, that your objective is that Bill C-48 should stand for consideration until these resource development questions have been resolved?

**Mr. Porter:** That is correct. We think the Senate should consider calling upon the government to freeze this legislation until the matter of the resource issue has been at least allowed to go the distance of an agreement on principle. We would definitely appreciate that.

**The Chairman:** Resource development is an element in the proposed constitutional changes vis-à-vis the provinces; is that not right?

**Mr. Porter:** Could you perhaps rephrase that question?

**The Chairman:** You rephrase it if it bothers you answering it in the form in which it is asked. You know better than I do why it bothers you so you tell me.

**Mr. Porter:** You are saying that resources are an issue at the Constitution?

**The Chairman:** In the proposed constitutional package.

**Mr. Porter:** I guess I am safe in saying yes, they are.

**Senator Walker:** Have you explored the possibility of having proper representation in a province for which, of course, you should not be expected to pay? If you were part of a province and had a part in the government of that province, you would have a proper opportunity to present your case. By the very nature of the province it would be compulsory that you would get attention, and your 6,000 people would be of great importance. No doubt, in arriving at provincial rights, you would get better consideration. Have you ever considered that?

**Mr. Porter:** Judging by how the provinces are viewing aboriginal rights, and particularly aboriginal people these

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit du séjour moyen des non-Indiens?

**M. Porter:** C'est exact. Il s'agit de l'individu qui s'envole de Vancouver à la recherche de son premier million de dollars. Il ne reste que 2.4 ans, ce qui signifie en d'autres termes qu'il y a un important déplacement de la population tous les 2.4 ans.

**Le sénateur Cook:** Le salaire est très intéressant.

**M. Porter:** C'est le salaire dont on rêve. L'âge moyen des habitants du Yukon est de 24 ans; vous pouvez donc voir qu'il s'agit d'une population très nomade. A notre avis, une des questions clés de ces discussions concerne l'élaboration d'exigences en matière de résidence. Nous jugeons parfaitement injuste que des gens qui ne sont pas du Yukon viennent dans ce territoire et soient en mesure, dans un délai très bref, d'y apporter des modifications de toute première importance, que ce soit en élisant le gouvernement ou en utilisant les ressources et les avantages du Yukon. C'est ensuite aux résidents permanents de prendre en charge les problèmes et de faire un tri après que ces gens sont partis.

**Le sénateur Cook:** Quand on parle du Yukon, quelle est la surface impliquée?

**M. Porter:** La surface du Yukon est de 270,000 milles carré, c'est-à-dire plus que celle du Texas.

**Le président:** Monsieur Porter, dois-je comprendre d'après votre mémoire que votre objectif est de faire surseoir à l'étude du bill C-48 jusqu'à ce que ces questions d'exploitation des ressources soient réglées?

**M. Porter:** C'est exact. Nous pensons que le Sénat devrait envisager de demander au gouvernement d'imposer un moratoire sur cette loi jusqu'à ce que la question des ressources ait au moins fait l'objet d'un accord de principe. Nous serions très sensibles à une telle mesure.

**Le président:** L'exploitation des ressources constitue un élément des modifications constitutionnelles envisagées à l'égard des provinces, n'est-ce pas?

**M. Porter:** Pourriez-vous reformuler cette question?

**Le président:** Vous la reformulez si vous êtes gêné d'y répondre sous la forme où elle a été posée. Vous en connaissez mieux que moi les raisons.

**M. Porter:** Voulez-vous dire que la question des ressources est visée par la Constitution?

**Le président:** Par le projet constitutionnel.

**M. Porter:** Oui, je crois pouvoir dire que tel est le cas.

**Le sénateur Walker:** Avez-vous examiné la possibilité d'être convenablement représenté dans une province pour laquelle vous ne seriez pas, bien entendu, tenu de payer? Si vous faisiez partie d'une province et participiez à son gouvernement, vous auriez l'occasion d'exposer votre problème. La nature même de la province impliquerait que l'on vous accorde l'attention voulue, et vos 6,000 habitants auraient une grande importance. Il ne fait pas de doute que si vous aviez des droits provinciaux, vous recevriez plus d'attention. Avez-vous envisagé cet aspect?

**M. Porter:** A juger la façon dont les provinces considèrent de nos jours les droits des autochtones, et plus particulièrement



[Text]

days, I do not think that I would recommend that we move towards that kind of government which would have, to a large degree, as one of its goals, the extinguishment of the rights of certain people within its boundaries.

In terms of the overall question of provincehood in the Yukon, right now it is a threat to the Yukon Indian people more than a vehicle by which the Yukon Indian people can become involved in the decision-making process. We only have to look to the south of us to see how British Columbia treats its aboriginal people. That particular government, in terms of its policies, I think, is one of the more racist governments we have ever seen in this country and probably in many countries.

If provincehood means what it means now in Canada, I do not think we would seek provincehood. I do not think we would want to see the kind of government that has evolved in southern Canada transplanted to the north.

We want to be given the opportunity to be able to sit down, negotiate, and arrive at an agreement concerning governmental institutions which will meet the needs of our people. The people of the north should do this.

**Senator Walker:** Have you any idea as to what kind of government institutions you want?

**Mr. Porter:** Yes, we do have some ideas.

**Senator Walker:** Just in a word, would you summarize them?

**Mr. Porter:** At this time, I really do not want to divulge any of the positions that may be negotiated at the table.

**Senator Walker:** It is still a secret?

**Mr. Porter:** Definitely. Our negotiations have never been made public in terms of the positions that we have taken to negotiation. We presented our position paper on January 20, 1979. That position paper has never been made public. We go through the negotiating process and, as agreements in principle are arrived at, they are made public. This allows the people of the Yukon and, generally, whoever else may wish, to comment as to the content of those agreements.

**The Chairman:** As I understand it, you say that you have plans for the kind of government that should exist or be created in the Yukon, but you have kept them secret? Am I correct in my understanding?

**Mr. Porter:** To a large extent that forms the basis of our negotiations.

**The Chairman:** You have kept them so secret that you have not answered the question which you were asked at this meeting today?

**Mr. Porter:** That is correct; I refuse to answer.

**The Chairman:** That is your privilege, but you must understand that we need some information before us if we are to understand your problem. If you want to keep it a secret, that is fine. It may end up being a secret forever.

**Mr. Porter:** I have heard that the RCMP have increased powers in terms of being able to search and make demands

[Traduction]

les autochtones mêmes, je ne crois pas opportun de recommander l'adoption d'un tel genre de gouvernement qui aurait notamment pour objectif d'éliminer les droits de certaines personnes relevant de sa compétence.

A l'heure actuelle, la question globale de l'accès du Yukon à l'état de province représente une menace pour les Indiens du Yukon plutôt qu'un moyen leur permettant de participer aux prises de décisions. Nous n'avons qu'à regarder au sud de notre frontière pour voir comment la Colombie-Britannique traite ses autochtones. Par ses politiques, je pense que ce gouvernement est l'un des plus racistes que nous ayons vu dans ce pays, et probablement dans beaucoup d'autres.

Si l'entrée dans la Confédération implique ce qu'elle signifie actuellement au Canada, je ne pense pas qu'il soit dans notre intérêt de poursuivre cet objectif. Je ne crois pas que nous désirions voir transplanté dans le Nord le genre de gouvernement qui existe dans le Sud du Canada.

Nous voulons qu'on nous donne la possibilité de nous asseoir, de négocier et d'aboutir à un accord sur les institutions gouvernementales, qui satisfasse à nos besoins. Cette tâche incombe aux habitants du Nord.

**Le sénateur Walker:** Avez-vous une idée du genre d'institutions gouvernementales que vous désirez?

**M. Porter:** Oui, nous avons quelques idées.

**Le sénateur Walker:** Pourriez-vous les résumer en un mot?

**M. Porter:** A l'heure actuelle, je ne disire vraiment pas divulguer les éléments qui peuvent être négociés.

**Le sénateur Walker:** Ils sont toujours secrets?

**M. Porter:** Exactement. Nos négociations n'ont jamais été rendues publiques en ce qui concerne les positions que nous avons adoptées lors des négociations. Nous avons présenté notre exposé de principe le 20 janvier 1979. Ce document n'a jamais été rendu public. Nous poursuivons le processus de négociations et, au fur et à mesure que des accords de principe sont conclus, on les rend publics. Cela permet aux habitants du Yukon et, en général, à quiconque d'autre le désire, de formuler des remarques sur la teneur de ces accords.

**Le président:** D'après ce que je comprends, vous dites que vous avez des plans concernant le genre de gouvernement qui doit exister ou être créé au Yukon, mais vous les gardez secrets. Est-ce exact?

**M. Porter:** Dans une grande mesure, cela constitue la base de nos négociations.

**Le président:** Vous avez gardé ces plans tellement secrets que vous n'avez pas répondu à la question qu'on vous a posé ici-même aujourd'hui.

**M. Porter:** C'est exact, je refuse de répondre.

**Le président:** C'est votre droit, mais vous devez comprendre que nous avons besoin de certains renseignements pour comprendre vos problèmes. Si vous voulez garder le secret, c'est très bien, mais cela pourrait rester secret pour toujours.

**M. Porter:** J'ai entendu dire qu'on avait augmenté les pouvoirs de la GRC pour lui permettre d'effectuer des fouilles



[Text]

upon people, but I did not know the Senate was possessed of those powers.

**The Chairman:** I take it that that is a gratuitous remark you have made and, on reflection, you may regret that you made it.

**Mr. Porter:** I do not see why you should particularly seek to badger me on this question. Can you not live with the fact that I refuse to answer because the matter is under negotiation and leave it at that?

**The Chairman:** That is the way we are leaving it. I am not pressing you. If you had listened to the first part of my question, I asked you if I was correct in what I understood you were saying, and all you had to say was either yes or no.

**Senator Cook:** Does the government assist you in the work you are carrying out by funding you in any way?

**Mr. Porter:** The method of financing these negotiations is by way of a loan. We have entered into a loan agreement with the federal government, which loan will be repaid from the settlement.

**Senator Walker:** The income you receive at the present time is by way of a loan from the federal government; is that correct?

**Mr. Porter:** That is correct.

**Senator Walker:** In spite of that close proximity with the federal government, and after all these years of negotiations, you still feel unable to come before this committee, which is the top committee in Parliament, and suggest to us what you have in mind as a possible solution; am I correct?

**Mr. Porter:** In terms of the disposition of the resources of the Yukon, I have very clearly put our position before you today. We favour the creation of a corporation that is tripartite in its make-up and which is involved in the resource industry, including all mineral aspects.

In respect of the bill that is before us today, which concerns the whole question of oil and gas, we say that there are provisions in Bill C-48 that call for 25 per cent of all new developments that come on stream to be put into federal ownership. We say that that 25 per cent can be put on the table for negotiation.

**Senator McIlraith:** In that event, that 25 per cent, presumably, would go to this corporation, and it would handle this share. It seems that we are being a little imprecise at this point as to exactly how the corporation would be structured as to percentage of ownership.

**Mr. Porter:** That is entirely correct. Under Bill C-48, the Minister of Energy, Mines and Resources has the ability to designate this 25 per cent to a crown corporation.

**Senator McIlraith:** This corporation you are speaking of would be a crown corporation?

**Mr. Porter:** That is right. We would say that this corporation, for the purposes of considering Bill C-48, be designated to be a crown corporation.

[Traduction]

et d'imposer des exigences aux gens, mais je ne savais pas qu'on avait accordé ces pouvoirs au Sénat.

**Le président:** Je considère que vous avez formulé là une remarque gratuite et, à la réflexion, vous pourriez le regretter.

**M. Porter:** Je ne vois pas pourquoi vous devez particulièrement me harceler sur cette question. Ne pouvez-vous simplement accepter que je refuse de répondre parce que la question fait actuellement l'objet de négociations?

**Le président:** C'est là votre façon de faire. Je n'exerce pas de pression sur vous. Si vous aviez écouté la première partie de ma question, vous vous seriez rendu compte que je vous demandais si je vous avais bien compris; vous n'auriez eu qu'à répondre oui ou non.

**Le sénateur Cook:** Le gouvernement vous aide-t-il dans votre travail en vous finançant d'une manière ou d'une autre?

**M. Porter:** Ces négociations sont financées au moyen d'un prêt. Nous avons passé un accord avec le gouvernement fédéral en vue d'obtenir un prêt, lequel sera remboursé à la suite du règlement.

**Le sénateur Walker:** Le revenu que vous touchez actuellement provient d'un prêt du gouvernement fédéral, n'est-ce pas?

**M. Porter:** C'est exact.

**Le sénateur Walker:** En dépit des rapports étroits que vous entretenez avec le gouvernement fédéral et après toutes ces années de négociations, vous n'êtes toujours pas en mesure de vous présenter devant ce comité, qui est le plus haut comité du Parlement, et de nous dire ce que vous envisagez comme solution éventuelle, est-ce exact?

**M. Porter:** En ce qui concerne l'utilisation des ressources du Yukon, je vous ai clairement exposé notre position aujourd'hui. Nous sommes partisans de la création d'une société tripartite, participant à l'exploitation des ressources, dont les ressources minières.

En ce qui concerne le bill dont nous sommes saisis aujourd'hui et qui a trait à la question du pétrole et du gaz dans son ensemble, nous disons qu'il y a dans le bill C-48 des dispositions prévoyant que 25 p. 100 de toutes les nouvelles découvertes appartiendront au fédéral. Nous disons que ce pourcentage peut faire l'objet de négociations.

**Le sénateur McIlraith:** Dans ce cas, il est à supposer que les 25 p. 100 iraient à la société et qu'elle s'occuperait de cette part. Il semble que nous soyons un peu imprécis sur ce point, à savoir comment la société serait exactement structurée en ce qui concerne le pourcentage de propriété.

**M. Porter:** C'est parfaitement vrai. Aux termes du bill C-48, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a le pouvoir d'assigner ces 25 p. 100 à une société de la Couronne.

**Le sénateur McIlraith:** Cette société dont vous parlez serait une société de la Couronne?

**M. Porter:** C'est exact. Nous dirons, aux fins de l'étude du bill C-48, que cette société sera réputée être une société de la Couronne.

[Text]

**Senator McIlraith:** This crown corporation, in turn, would be partially owned by the Indian people?

**Mr. Porter:** The people of the Yukon.

**Senator McIlraith:** And also by the other people of the Yukon and by the rest of the people of Canada?

**Mr. Porter:** That is right.

**Senator McIlraith:** In negotiated proportions?

**Mr. Porter:** That is right.

**Senator Barrow:** How could it ever be called a "crown corporation?"

**Mr. Porter:** That is a technicality which I do not feel qualified to answer and which I will leave to the lawyers to figure out.

I am sure that there would be little difficulty in giving it that kind of status through the proposed Land Settlement Claims Act.

**Senator Smith:** I suppose Parliament could give it that status if it wanted to. There is no trouble with that, is there?

**Mr. Porter:** I do not expect so. Parliament, in the end, will have to ratify any agreements we reach in the Yukon. The proposed Land Settlement Claims Act will have to be passed by Parliament. It might even come before this particular committee.

**Senator Smith:** I was interested in Mr. Porter's reluctance to explain certain things which he said were under negotiation. I wonder if he would mind explaining, not that which he wishes to keep confidential, but why it appears that such disclosure might in any way be harmful to the cause which he represents.

**Mr. Porter:** If I am going to be asked about that, I would talk about the issue not in terms of our position, because we have taken this stance all the time. We think it is unfair for two parties to start laying out their positions in public, because all of a sudden the positions become public issues and are negotiated in public and never, in my opinion, result in agreements. However, if the committee wishes, I will give it some of our views and possibilities that may be negotiated in the Yukon. The foremost possibility that comes to mind would be a position of—

**Senator Smith:** Mr. Chairman, I am not trying to force or persuade Mr. Porter to say something he does not want to say. I merely wish him to explain his reasons for being reluctant to place before the committee the matter which he said he wished to keep confidential. He has done that, and has done it very well. I do not want him to think that the question I asked should be treated as one endeavouring to persuade him to do something he does not wish to do.

**Mr. Porter:** The reluctance I have about that whole negotiating process, generally, is because we want to get progress at the table. We do not want to spend all our time telling reporters what we did and did not say and arguing with some goopy red-neck who all of a sudden is under the impression

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Cette société de la Couronne appartiendrait elle-même en partie aux Indiens?

**M. Porter:** Aux Yukonnais.

**Le sénateur McIlraith:** Et également aux autres habitants du Yukon ainsi qu'aux autres Canadiens?

**M. Porter:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** En des proportions négociées?

**M. Porter:** C'est exact.

**Le sénateur Barrow:** Comment serait-il possible de l'appeler «société de la Couronne»?

**M. Porter:** Il s'agit là d'une question de forme à laquelle je ne me sens pas apte à répondre et que je laisserai le soin aux avocats de définir.

Je suis certain qu'il serait assez facile de lui conférer ce genre de statut par l'intermédiaire de la loi proposée pour le règlement des revendications foncières.

**Le sénateur Smith:** Je suppose que le Parlement pourrait lui conférer ce statut s'il le désirait. Il n'y a aucun problème à ce sujet, n'est-ce pas?

**M. Porter:** Je ne le crois pas. Le Parlement aura en fin de compte à ratifier tous les accords conclus au Yukon. La loi envisagée devra être adoptée par le Parlement. Elle pourrait être renvoyée à l'étude de notre Comité.

**Le sénateur Smith:** J'ai été intéressé par la répugnance de M. Porter à expliquer certaines choses qui, d'après ce qu'il a dit, font l'objet de négociations. Je me demande s'il voudrait expliquer, non ce qu'il désire garder secret, mais les raisons pour lesquelles cette divulgation pourrait nuire à la cause qu'il défend.

**M. Porter:** Si on doit me questionner à ce sujet, je n'en parlerai pas dans le contexte de notre position, car celle-ci n'a jamais changé. Nous pensons qu'il est injuste pour les deux parties de commencer à exposer leurs positions en public, car elles deviennent alors soudainement des questions publiques qui sont négociées en public et qui n'aboutissent jamais, à mon avis, à des accords. Toutefois, si le Comité le désire, je lui indiquerai certaines de nos opinions et des éléments qui pourraient être négociés au Yukon. L'élément fondamental qui me vient à l'esprit aurait trait à...

**Le sénateur Smith:** Monsieur le président, je ne suis pas en train d'essayer de contraindre ou de persuader M. Porter à dire quelque chose qu'il ne veut pas dire. Je lui demande simplement d'expliquer les raisons pour lesquelles il répugne à soumettre au Comité la question qu'il déclare vouloir garder confidentielle. Il l'a fait de façon très satisfaisante. Je ne veux pas qu'il pense que la question que j'ai posée doit être considérée comme visant à le persuader de faire ce qu'il ne veut pas faire.

**M. Porter:** La répugnance que j'éprouve à l'égard de tout le processus de négociation en général est due au fait que nous désirons réaliser des progrès à la table. Nous ne voulons pas passer notre temps à raconter aux reporters ce que nous avons ou n'avons pas dit et à discuter avec quelque bureaucrate toqué



[Text]

that we will take his house, home and family away from him and boot him out of the Yukon. We do not want to create that kind of disturbance in the public forum.

**The Chairman:** Are there any further questions?

Mr. Porter, you have an appointment this morning. What time is that appointment?

**Mr. Porter:** It is at 11 o'clock, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are there any other areas you wish to explore?

**Mr. Porter:** Myself?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Porter:** Do you want to talk about the Constitution and our position?

**The Chairman:** No.

**Mr. Porter:** If there are no further questions on our brief or on the Constitution, then I should like to thank the senators who have turned out this morning to hear what we have had to say. I apologize if in any way I seemed overly aggressive in terms of defending our position, but I am just that way, I guess. If I have offended anyone, I apologize for that.

**Senator Walker:** You could not offend us if you tried.

**Mr. Porter:** Thank you.

**Senator Walker:** Many people have tried.

**The Chairman:** There is one question I wish to ask you. There are two other groups who requested an appearance before this committee. Can you tell me anything about the status of those? One group is the Dene Nation (Yellowknife), Mr. George Erasmus, President, and the other group is the Métis Association of the N.W.T. (Yellowknife).

**Mr. Porter:** With the permission of the Chair, I should like to ask if that question could be directed to a representative of the Dene Nation who is present this morning. Her name is Phoebe Nahanni.

**The Chairman:** They cancelled their appointment.

**Senator McIlraith:** She wishes to be heard. There is a representative of the Dene Nation here. Apparently she wishes to give us an explanation.

**The Chairman:** First of all, there is an appointment made and then we settle on the terms of the appearance and a date. In this case we were notified at the last minute that they would not be appearing. They have not filed a brief either. Does the committee wish to set up some kind of informal procedure today?

If this somebody you identified is a potential witness on your behalf, it will be okay.

**Senator Walker:** Mr. Porter, is it satisfactory to have her give evidence now?

**Mr. Porter:** Not to give evidence.

[Traduction]

qui aura soudainement l'impression qu'on va lui prendre sa maison et sa famille et l'expulser du Yukon. Nous ne voulons pas créer ce genre d'agitation dans les tribunes publiques.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur Porter, vous avez un rendez-vous ce matin, à quelle heure?

**M. Porter:** A 11 heures, monsieur le président.

**Le président:** Y a-t-il d'autres domaines que vous désirez explorer?

**M. Porter:** Moi-même?

**Le président:** Oui.

**M. Porter:** Voulez-vous parler de notre position face à la Constitution?

**Le président:** Non.

**M. Porter:** Si les sénateurs n'ont pas d'autres questions à poser au sujet de notre mémoire ou de la Constitution, j'aimerais les remercier de s'être présentés ce matin afin d'entendre ce que nous avons à dire. Je m'excuse si j'ai de quelque façon semblé montrer trop d'agressivité au moment de défendre notre position, mais c'est tout simplement ainsi que je suis fait, je suppose. Si j'ai offensé l'un ou l'autre d'entre vous, veuillez m'en excuser.

**Le sénateur Walker:** Vous n'arriveriez pas à nous offenser.

**M. Porter:** Merci.

**Le sénateur Walker:** De nombreuses personnes ont essayé de la faire.

**Le président:** J'aimerais poser une question. Deux autres groupes ont demandé à comparaître devant ce Comité. Pouvez-vous me parler du statut de ces groupes? Le premier groupe est la nation dénée de Yellowknife dont M. George Erasmus est le président, et l'autre groupe est l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest (Yellowknife).

**M. Porter:** Avec la permission du président, j'aimerais que cette question soit adressée à une représentante de la nation dénée qui est ici ce matin. Il s'agit de M<sup>me</sup> Phoebe Nahanni.

**Le président:** Ce groupe a décidé de ne pas comparaître.

**Le sénateur McIlraith:** Cette dernière désire être entendue. Il y a ici ce matin une représentante de la nation dénée. Il semble qu'elle veuille nous donner une explication.

**Le président:** Le groupe a tout d'abord pris rendez-vous; nous avons par la suite pris des dispositions en ce qui concerne la comparution des témoins et avons fixé une date. Puis nous avons été informés à la dernière minute qu'il ne comparaitrait pas. Il ne nous d'ailleurs pas fait parvenir de mémoire. Le Comité accepte-t-il que nous entendions malgré tout cette personne?

Si cette personne dont vous avez parlé pouvait éventuellement parler en votre nom, ça ira.

**Le sénateur Walker:** Monsieur Porter, cela vous convient-il qu'elle présente son témoignage maintenant?

**M. Porter:** Je ne veux pas qu'elle présente de témoignage.



[Text]

**Senator McIlraith:** To explain.

**Mr. Porter:** Yes, to explain to the committee what their organization has been attempting to negotiate.

**Senator Cook:** I think we should hear from her. She can help us to understand who they are—and we do know who they are—and what their views are on the subject.

**Senator Walker:** Mr. Chairman, before she begins, could I ask one final question which I am sure Mr. Porter would be glad to answer?

How frequently does he get his authority from the 6,000 Indians? What arrangements are made, what organization is there, and is there an election made? In a word he can tell us and then we will have it on the record. He would want that.

**Mr. Porter:** The way in which our organization produces its direction is through a general assembly which consists of representatives from each of the communities. There are four representatives from each community. Meetings are convened which last up to a week. They give the general policy directions to the organization.

There is then a board made up of the chiefs of all the communities. They direct the day-to-day operations of the organization. They set the agreements and the positions that we agree to at the negotiating table and they mandate the executive to carry out the business of the organization. The executive is an elected body, elected to a two-year term from a Yukon-wide election process. If you are 16 years of age or older, you have the right to vote for the CYI executive.

**The Chairman:** We will now hear from Ms. Nahanni. You are Phoebe Nahanni, and you are a researcher for the Dene Nation?

**Ms. Phoebe Nahanni, (Researcher, Dene Nation):** Yes, and I also reside in Ottawa and maintain contact with the Dene Nation. They have asked me to contact the chairman and the clerk of the committee to set up an appointment for a presentation to the committee. Mr. George Erasmus, President of the Dene Nation (Yellowknife) regrets that he cannot attend this morning. I have been in touch with the clerk about this for the past week. An appointment was tentatively scheduled for this afternoon, but I understand that senators have another event that they have to attend.

**Senator Walker:** Just the Senate itself.

**Ms. Nahanni:** So, we were hoping that the Dene Nation could make a presentation tomorrow morning.

**The Chairman:** That is one point. Mr. Porter identified this lady as being a person who could speak in relation to what kind of organization the Dene Nation is, if it is made up of a specific group or band, its relation to the Yukon, and how much of a voice it has. It may be that she may not want to deal with that.

**Mr. Porter:** Mr. Chairman, if I might disagree with you again—

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Qu'elle explique alors.

**M. Porter:** Oui, qu'elle explique au Comité ce que son groupe tente de négocier.

**Le sénateur Cook:** Je crois que nous devrions l'entendre. Elle peut nous aider à comprendre ce qu'est cette nation, et nous savons ce qu'elle est, et quels sont ses points de vue sur le sujet.

**Le sénateur Walker:** Monsieur le président, avant qu'elle commence, pourrais-je poser une dernière question à laquelle, j'en suis convaincu, M. Porter serait heureux de répondre?

A combien de reprises doit-il s'en remettre aux 6,000 Indiens? Quelles dispositions sont prises, de quel type d'organisation s'agit-il et y a-t-il des élections? Le témoin peut nous le dire en un mot de sorte que nous puissions l'inscrire au compte rendu. Il acceptera sûrement de répondre.

**M. Porter:** Notre organisation se voit dicter son orientation dans le cadre d'une assemblée générale qui rassemble des représentants de toutes les collectivités. Quatre représentants de chaque collectivité participent à des réunions qui peuvent durer jusqu'à une semaine. Ce sont ces derniers qui dictent à l'organisation son orientation générale.

Il y a ensuite un conseil constitué des chefs de toutes les collectivités. Ces derniers dirigent les activités quotidiennes de l'organisation. Ils fixent les ententes et les positions que nous acceptons de défendre à la table de négociation et mandatent l'exécutif de gérer les affaires de l'organisation. L'exécutif est un organisme élu pour une période de deux ans au moyen d'un suffrage à l'échelle du Yukon. Toute personne âgée de 16 ans ou plus a le droit de voter pour élire les membres du Conseil exécutif du Conseil des Indiens du Yukon.

**Le président:** Nous entendrons maintenant M<sup>me</sup> Nahanni. Vous êtes M<sup>me</sup> Phoebe Nahanni, recherchiste pour la nation dénée?

**Mme Phoebe Nahanni, (recherchiste, nation dénée):** Oui. Je réside à Ottawa et je me tiens en contact avec la nation dénée dont les représentants m'ont demandé de communiquer avec le président et le greffier du Comité afin de prendre rendez-vous pour faire une présentation devant le Comité. M. George Erasmus, président de la nation dénée (Yellowknife), est désolé de ne pouvoir être ici ce matin. J'en avais parlé au greffier la semaine dernière. Nous avons tenté de fixer un rendez-vous pour cet après-midi, mais on m'a alors laissé entendre que les sénateurs avaient un autre engagement.

**Le sénateur Walker:** Simplement pour traiter des affaires du Sénat.

**Mme Nahanni:** Nous espérons donc que la nation dénée puisse se faire entendre demain matin.

**Le président:** Il s'agit d'un premier point. M. Porter nous a présenté cette dame comme étant une personne qui pourrait parler du genre d'organisation qu'est la nation dénée, de sa constitution, de son lien avec le Yukon et de l'influence qu'elle peut exercer. Peut-être ne veut-elle pas nous parler de ces questions.

**M. Porter:** Monsieur le président, si je puis me permettre une fois de plus de ne pas partager votre avis...

[Text]

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Porter:** ... all I said was that she was a representative of the Dene Nation who could answer the question of the whole business of their appearance or non-appearance.

**The Chairman:** We are not going to quibble; she is here. The procedure to date for securing their presence has been difficult to follow, because we still have not received a brief, although we had notified them in the beginning, when their request for an appointment was made, that it was our practice to have a brief before the meeting at which they were to be heard, so that we could be fully informed on what they were going to talk about. It is to the advantage of those appearing that we should have that information. However, the latest word we had was that we would get the brief at this morning's meeting. So we would start from scratch, and if we asked deeper questions we would be searching for information that we might have got in the brief. Ms. Nahanni, what is the Dene Nation?

**Ms. Nahanni:** The Dene is what they call themselves. The Dene are from the Mackenzie district of the Northwest Territories. The Dene are called Indians by the government, but we call ourselves Dene. The total number of descendants of the Dene are approximately 15,000.

**The Chairman:** I take it they are not all in the Yukon Territory, are they?

**Senator McIlraith:** None of them.

**Ms. Nahanni:** No; they are from the Northwest Territories.

**The Chairman:** How many of them would be in the area described as the Yukon?

**Ms. Nahanni:** None permanently. Of course they cross borders, but the Yukon is different.

**The Chairman:** Would you say their home territory is the Northwest Territories?

**Ms. Nahanni:** Yes.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Walker:** So Mr. Porter is representing 6,000 in the Yukon and you are talking about another group of 15,000 in the Northwest Territories; correct?

**Ms. Nahanni:** Technically, yes.

**The Chairman:** What do you mean by the qualification "technically"?

**Ms. Nahanni:** Historically we travelled through each other's territory before the boundaries were set; but if you wanted to say technically who was in the Yukon and who was in the Territories, there is a difference.

**Senator Cook:** Is your president democratically elected in the way described by Mr. Porter?

**Ms. Nahanni:** You mean the representatives of the Dene?

[Traduction]

**Le président:** Oui.

**M. Porter:** ... tout ce que j'ai dit c'est qu'à titre de représentante de la nation dénée, elle pourrait nous renseigner sur la comparaison ou la non-comparaison de ce groupe.

**Le président:** Nous n'allons pas couper les cheveux en quatre, elle est ici. La procédure de comparution a été jusqu'à maintenant difficile à suivre à l'endroit de ce groupe du fait, que nous n'avons pas encore reçu son mémoire, bien que nous l'ayons informé au tout début, lorsque ses porte-parole ont présenté leur demande, que nous avions comme pratique de demander qu'un mémoire soit déposé avant la séance à laquelle le groupe devait comparaître, de sorte que nous puissions être tout à fait au courant du sujet qui allait être abordé. Il est dans l'intérêt des témoins de produire les documents demandés. Aux dernières nouvelles, ce mémoire devait nous être remis à la séance de ce matin. Nous partirions alors de zéro, et s'il nous fallait approfondir davantage, nous cherchons peut-être à obtenir des réponses qui pourraient déjà se trouver dans le mémoire. Madame Nahanni, qu'est-ce que la nation déné?

**Mme Nahanni:** Les Dénés sont ce qu'ils s'appellent eux-mêmes. Ils viennent du district Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest. Les Dénés, sont appelés Indiens par le gouvernement, mais nous nous appelons Dénés. Le nombre total de descendants des Dénés est d'environ 15,000.

**Le président:** J'imagine qu'ils ne se trouvent pas tous dans le Territoire du Yukon?

**Le sénateur McIlraith:** Aucun d'entre eux ne s'y trouve.

**Mme Nahanni:** Non; ils viennent des Territoires du Nord-Ouest.

**Le président:** Combien d'entre eux vivraient dans la région qu'on décrit comme étant le Yukon?

**Mme Nahanni:** Aucun de façon permanente. Ils traversent il va sans dire les frontières, mais le Yukon est différent.

**Le président:** Diriez-vous que les Territoires du Nord-Ouest sont leur patrie.

**Mme Nahanni:** Oui.

**Le président:** Y-a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Walker:** M. Porter représente donc 6,000 Indiens du Yukon et vous parlez d'un autre groupe de 15,000 autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest; est-ce exact?

**Mme Nahanni:** En théorie, oui.

**Le président:** Pourquoi «en théorie»?

**Mme Nahanni:** Nous sommes toujours passés d'un territoire à l'autre avant que les frontières ne soient établies; mais si vous voulez dire qui, en théorie, se trouve au Yukon et qui se trouve dans les Territoires, il y a une différence.

**Le sénateur Cook:** Votre président est-il élu démocratiquement comme c'est le cas pour le groupe que représente M. Porter?

**Mme Nahanni:** Vous voulez dire les représentants de la nation dénée?



[Text]

**Senator Cook:** Yes.

**Ms. Nahanni:** Yes, they are.

**Senator Laird:** Who set the boundaries?

**Ms. Nahanni:** I will take the question seriously and say it was the federal government that set the boundaries.

**The Chairman:** I take it that the original boundaries are in the BNA Act?

**Ms. Nahanni:** That is correct.

**Senator Cook:** They knew no boundaries; they went wherever they wished to go.

**The Chairman:** They make their own boundaries. I don't know if there is any law against it, unless they were attempting to use the courts. Some person might take the objection based on what is the official boundary, in which event possibly the Constitution would apply.

There is one item remaining. We shall be hearing from the Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors tomorrow morning at 9.30. We have told them that we are accommodating them tomorrow morning, although they were supposed to be heard today. We had given them an appointment for this afternoon; but since our committee room has been expropriated this afternoon, we have no place to meet. So we are hearing the association the first thing tomorrow morning. Some weeks ago we gave an appointment to the Independent Petroleum Association of Canada and we shall also be hearing them tomorrow morning. We have only from 9.30 a.m. until 12.30 p.m. If the Dene Nation wishes to appear and take a chance of there being any time left between the time that we finish hearing from the Independent Petroleum Association and 12.30 p.m. we shall hear them for whatever period of time is left. It is not the best kind of invitation, Ms. Nahanni, but you should remember that you have contributed to this by cancelling the appointment you had. So if you wish to appear, recollecting some famous words that are often said, speak now or forever hold your peace.

**Ms. Nahanni:** We will take the chance of appearing tomorrow morning.

**Senator Cook:** Good.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Porter. I regret that you thought I was badgering you. I do not have that reputation.

**Senator Walker:** All we need now is the pipe of peace.

**The Chairman:** Some time we will get together on that. We have Dr. Crosby with us again this morning; he is what I might describe as a sort of continuing witness. Dr. Crosby, has anything further developed as a result of our hearing witnesses yesterday and today, such as Gulf Oil and the Council of Yukon Indians? Is there anything that you wish to add at this time, because in due course we shall be asking you to appear again on specific points?

Let me refer to a point that developed yesterday, Dr. Crosby. In 1977, Bill C-20 was introduced into the Commons,

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Oui.

**Mme Nahanni:** Oui, ils le sont.

**Le sénateur Laird:** Qui délimite les frontières?

**Mme Nahanni:** Je prendrai la question au sérieux et je dirai que c'est le gouvernement fédéral.

**Le président:** Si je comprends bien, les frontières ont été délimitées à l'origine dans l'AANB.

**Mme Nahanni:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Ils ne connaissaient aucune frontière; ils allaient là où ils voulaient.

**Le président:** Ils fixent leurs propres frontières. Je ne sais pas s'il y a quelque loi contre cela, à moins qu'ils n'aient tenté de recourir aux tribunaux. Il se peut que quelqu'un accepte l'objection fondée sur ce qu'est la frontière officielle, auquel cas la Constitution s'appliquerait peut-être.

Il ne reste qu'un autre point. Nous devrions entendre demain matin à 9 h 30 les représentants de la «Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors». Nous leur avons dit que nous les entendrions demain matin, bien qu'ils étaient censés comparaître aujourd'hui. Nous leur avons fixé un rendez-vous pour cet après-midi; mais comme on nous a exproprié de notre salle de comité cet après-midi, nous n'avons aucune autre salle où siéger. Nous entendrons donc les représentants de l'Association au tout début de la séance de demain matin. Il y a quelques semaines, nous avons accepté d'entendre l'Association pétrolière indépendante du Canada, dont les représentants devraient également comparaître demain. Nous ne siégerons que de 9 h 30 à 12 h 30. Si la nation dénie désire se présenter au cas où il nous resterait un peu de temps avant 12 h 30 après nous aurons entendu les représentants de l'Association susmentionnée, nous l'entendrons et lui consacrerons le temps qu'il nous restera. Il ne s'agit pas de la meilleure des invitations, Madame Nahanni, mais vous devriez vous rappeler que vous en êtes la cause puisque vous avez annulé le rendez-vous que nous avions déjà fixé. Si vous désirez comparaître, et je reprends des mots célèbres qu'on cite souvent, il vous appartient de le faire maintenant ou jamais.

**Mme Nahanni:** Nous courrons la chance de nous faire entendre demain matin.

**Le sénateur Cook:** Tant mieux.

**Le président:** Merci, monsieur Porter. Je regrette que vous ayez pensé que je vous harcelais. Je n'ai pas cette réputation.

**Le sénateur Walker:** Tout ce qu'il nous faut maintenant, c'est le calumet de paix.

**Le président:** Un jour nous nous réunirons et nous y mettrons. Nous avons avec nous ce matin M. Crosby qui est en quelque sorte notre témoin permanent. Y a-t-il quelque autre question qui fasse suite à la comparution de nos témoins d'hier et d'aujourd'hui, ceux de la Gulf Oil et du Conseil des Indiens du Yukon? Y a-t-il quelque chose que vous voudriez ajouter pour l'instant, puisque, en temps utile, nous vous demanderons de comparaître de nouveau pour parler de points précis?

Permettez-moi de me reporter à un point dont a parlé hier M. Crosby. En 1977, le bill C-20 a été présenté aux Commu-



[Text]

and regulations were enacted. The thing that was not clear to me—and the witnesses did not succeed in making it clear to me, though perhaps that was my fault—was, what was the authority for those regulations? Did they purport to be regulations under C-20, or was there authority somewhere else, in some other statute, for the minister to pass regulations?

**Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management, Canada Oil and Gas Lands Administration, Department of Energy, Mines and Resources:** Thank you, Mr. Chairman, for this opportunity to comment on your question.

As regards the first point you raised, I really have no additional information that I could possibly convey at this time. I am sure that the evidence given by those who have appeared before you is fully sufficient for their purposes, and I would not attempt to add to it in any way, or comment on it. I would, however, certainly be pleased to be available to yourself and the committee whenever you may want me to be here.

You may have noticed, Mr. Chairman, that I missed yesterday's meeting. That was because I was involved in the details of a re-organization that is to take place where I work, and I am afraid that took up my day.

Before going on to your next point, Mr. Chairman, may I ask you a question? My intention is not to evade your question, which I will answer, of course. What I was wondering about was whether it would be possible for me to know specifically when I might be called upon to give evidence in the future, so that I can be sure to be here. If there were some way of knowing that, then I would arrange my affairs so as not to miss a particular date.

I have been wondering, too, if you might be able to give us some sort of clue as to when you might wish Mr. Lalonde, the minister responsible for this bill, to appear.

**The Chairman:** Let me tell you what the background is. This committee has resolved that we should hear a witness from Petro-Canada. I am satisfied, from talking to members of the committee, although there has been no committee action in that regard, that we would want to hear the minister; but time is running along, and yet this bill has made no progress in the House since the debate on the report stage suddenly stopped some three weeks ago—the exact date is not important. We feel, however, that there are so many other things piling up for the committee that we should move while we can, and deal with this.

Next week, on Tuesday afternoon, we are hearing the Energy Services Association of Red Deer, Alberta, and on the Wednesday of next week we are hearing the National Indian Brotherhood, which, incidentally, expressed the view to us when we wanted to hear them on the same day as the other Indian groups, that they did not want to identify their presentation with that of the other groups; therefore they wanted a separate date, and we gave them a date for Wednesday,

[Traduction]

nes et des règlements ont été promulgués. Ce que je n'arrivais pas à comprendre, et les témoins n'ont pas réussi à éclairer ma lanterne, bien que j'y sois peut-être pour quelque chose, c'était d'où émanait l'autorité pour l'établissement de ces règlements? S'agissait-il de règlements d'application du bill C-20 ou le ministère puisait-il ailleurs dans quelque autre statut son pouvoir d'établir des réglementations?

**M. D. G. Crosby, directeur général, Gestion des ressources, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Merci, monsieur le président, de l'occasion que vous me donnez d'exprimer mon opinion à l'égard de votre question.

Pour ce qui concerne le premier point que vous avez soulevé, je ne peux vraiment pas, pour l'instant, vous fournir d'autres renseignements. Je suis convaincu que les témoignages des personnes qui ont comparu devant le Comité répondent tout à fait aux objectifs des intéressés et je ne tenterais pas d'y ajouter quelque élément ou de faire quelque observation à cet égard. Je serais toutefois assurément heureux de comparaître devant vous et devant les membres du Comité si vous me le demandiez.

Peut-être avez-vous remarqué, monsieur le président, que je n'ai pas assisté à la séance d'hier. J'ai dû m'occuper des détails d'une réorganisation qui a lieu à mon travail et j'ai bien peur que cela ait occupé toute ma journée.

Avant de passer à votre deuxième point, monsieur le président, puis-je vous poser une question? Je n'ai pas du tout l'intention d'éluder votre question à laquelle je répondrai il va sans dire. Je me demandais s'il serait possible que vous me disiez précisément à quel moment vous pourriez ultérieurement recourir à mes services, de sorte que je puisse me libérer. Si vous pouviez de quelque façon me le dire, je planifierais mon travail de manière à ne pas manquer une date en particulier.

Je me demande en outre si vous pourriez me donner quelque indice quant à la date à laquelle vous souhaiteriez que M. Lalonde, ministre responsable de ce dossier, compareisse.

**Le président:** Permettez-moi de vous faire un bref historique. Ce Comité a décidé que nous devrions entendre un témoin de Petro-Canada. Je suis persuadé, après avoir parlé aux membres du Comité, bien qu'aucune mesure n'ait été prise à cet égard, que nous voudrions entendre le ministre; mais le temps passe et le projet de loi n'a pas du tout progressé à la Chambre, le débat sur le rapport ayant été subitement interrompu il y a trois semaines, la date exacte n'est pas importante. Nous estimons, toutefois, que puisque le Comité sera saisi d'une multitude d'autres questions, nous devrions progresser tandis que nous le pouvons et régler cette question.

La semaine prochaine, mardi après-midi, nous entendrons les témoins de la Energy Services Association of Red Deer (Alberta); mercredi prochain, ce sera au tour des représentants de la Fraternité nationale des Indiens qui, soit dit en passant, nous ont dit lorsque nous avons voulu les entendre le même jour que d'autres groupes d'autochtones, qu'ils ne voulaient pas associer leur présentation à celle d'autres groupes: ils voulaient donc qu'on leur fixe une autre date. Nous les enten-

## [Text]

November 25, at 9.30. The witness that we had here this morning, Phoebe Nahanni, also appears as one of the parties identified with the National Indian Brotherhood. I think it behoves us to get this whole picture put into focus, as to who is talking for whom.

It could be next week, Dr. Crosby, because on the Thursday we hear the Chevron people. The Chevron group looms very large in the Hibernia area, where they have what has been described as a significant discovery. We have their brief now, I think, which will be distributed today, and it occurs to me that we would like to have you present when we hear the Chevron representatives. Then, instead of having to wait to develop points on which we are looking for further evidence, we will have you right here, and we can simply ask you for the explanation of whatever the points may be.

That brings me to the question I put to you about the authority for those regulations that dealt with the 1977 situation, when the first 25 per cent crown interest was made effective. The witnesses kept saying that this was "by regulation". I think I am just old fashioned enough to think that if you are acting by regulation there has to be some authority so to act. I therefore want to know where the authority came from. The only answer I got at the time was, "from the regulations."

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I suppose, in essence, that that is factual; however, I agree that it is not fully explanatory. The regulations as they now exist are the result of amendments that were made to the Canada Oil and Gas Land Regulations in August of 1977. This was some time before the introduction of Bill C-20 in the House on December 20 of that same year. Bill C-20 actually followed the amendments of August, 1977. One of those amendments was the introduction of the Petro-Canada back-in on special renewal permits; that is, permits that had reached the end of their tenure, and for which the holder wished to negotiate an extension with the minister.

Under the original 1961 Canada Oil and Gas Land Regulations, and when I say 1961 I am referring to the year of their promulgation, there was a section—I believe it was section 40—in terms of which the minister was given the authority to negotiate extensions to exploration rights that had reached the end of their tenure, on the basis of any terms and conditions that were satisfactory to him. With the advent of the amendments of 1977, one of those terms and conditions became incorporated into the regulations as the back-in; so it became a condition of all negotiated extensions to permits—that is, it became one of the conditions of all special renewal permits, as they were called under those amended regulations—that Petro-Canada could back-in to an extent that would be related to the Canadian ownership rate of the holders of the rights. If the holders of the rights had what was called then, and still is, under the current regulations, a Canadian participation rate or level of ownership, if you wish—this is now termed the

## [Traduction]

drons donc le mercredi 25 novembre à 9 h 30. Le témoin que nous avons eu ici ce matin, M<sup>me</sup> Phoebe Nahanni, comparait également à titre de représentante de la Fraternité nationale des Indiens. Je crois qu'il nous incombe de bien nous mettre au courant de toute la situation de manière à savoir qui parle au nom de qui.

Cela pourrait bien être la semaine prochaine, monsieur Crosby, puisque jeudi nous entendrons les représentants de la Chevron. Le groupe Chevron est très présent dans la région d'Hibernia, où il a effectué ce qu'on a décrit comme une importante découverte. Je crois que nous avons reçu son mémoire que nous distribuerons d'ailleurs aujourd'hui; j'ai l'impression que nous aimerions que vous soyez des nôtres lors de la comparaison de ses représentants. Ainsi, au lieu d'avoir à attendre de traiter des points que nous prévoyons aborder plus tard, nous vous aurions sur place et pourrions vous poser tout simplement des questions au fur et à mesure que nous aurons besoin d'une explication.

Cela m'amène à la question que je vous ai posée relativement à l'autorité en matière d'établissement des règlements qui traitaient de la situation de 1977, année de mise en application du premier intérêt de la Couronne de 25 p. 100. Les témoins n'ont cessé de dire qu'on avait procédé par «voie de règlement». Je crois que j'appartiens suffisamment à la vieille école pour penser que si vous agissez en vertu de règlements, un certain pouvoir doit vous être conféré. Je veux donc savoir d'où émane cette autorité. La seule réponse que j'aie reçue alors était «du règlement».

**M. Crosby:** Monsieur le président, je suppose que c'est essentiellement vrai; toutefois, je conviens qu'il y aurait lieu de préciser. Les règlements actuels ont été établis après que des modifications eurent été apportées en 1977 au Règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada. C'était un peu avant la présentation du bill C-20 à la Chambre des communes le 20 décembre de la même année. Le bill C-20 découlait en réalité des modifications apportées en août 1977. Il comportait entre autres une disposition concernant la part dévolue de Petro-Canada dans certains permis spéciaux de renouvellement, c'est-à-dire des permis qui étaient expirés et dont le titulaire désirait négocier le renouvellement avec le ministre.

Dans le règlement initial de 1961 sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada, et lorsque je dis 1961 je me reporte à l'année de sa promulgation, il y avait un article, je crois qu'il s'agissait de l'article 40, qui conférait au ministre le pouvoir de négocier le renouvellement des permis d'exploration qui arrivaient à échéance, selon des modalités qu'il fixait lui-même. Avec les modifications de 1977, la dévolution devenait une de ces modalités; cette dernière devint donc une modalité de tous les renouvellements de permis, c'est-à-dire qu'elle devint une des conditions rattachées à tous les permis spéciaux de renouvellement, comme ces derniers ont été appelés dans ce règlement modifié, voulant que Petro-Canada puisse avoir une part dévolue qui correspondrait au taux de participation canadienne des titulaires de droits. Si les titulaires de droits avaient ce qu'on appelait alors, et ce qu'on appelle toujours, aux termes du règlement actuel, un taux de participation canadienne de 35 p. 100 ou plus, Petro-Canada ne pouvait alors acquérir d'inté-



[Text]

Canadian ownership rate—of 35 per cent or greater, then Petro-Canada could not back-in at all. If the rate was between 25 and 35 per cent, Petro-Canada could back-in 10 per cent, because it was considered that anything less than 10 per cent would not be a very viable interest. For every percentage point that the Canadian participation rate, or Canadian ownership rate, if you wish, was below 25 per cent, then Petro-Canada could back-in for an additional 1 per cent to a maximum of 25 per cent. Thus if the level was 10 per cent, Petro-Canada could back-in for the full 25 per cent.

**The Chairman:** If they had less than 10 per cent?

**Dr. Crosby:** If they had 10 per cent or less, Petro-Canada could back-in the full 25 per cent, yes. Therefore, it is true to say that it came into existence through regulation. However, regulations do have to have statutory authority. The amendments whereby the Petro-Canada back-in became part of the terms and conditions of special renewal permits were the Territorial Lands Act and the Public Lands Act combined. The former gave statutory authority for regulations pertaining to the land areas of the Northwest Territories, and the latter gave authority with respect to the regulation of areas in the offshore; in other words, outside the boundaries of any province.

**The Chairman:** Do I understand you to say that the authority for the regulations which introduced this 25 per cent with regard to Petro-Canada, while they were a product of 1977, goes back to 1961?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, that is, in essence, correct, because the authority really is the original section 40 of the regulations as promulgated in 1961, since it is that section that allowed the extension of otherwise expired exploration rights by the minister, in accordance with whatever terms and conditions were satisfactory to him.

**The Chairman:** Since Bill C-20 of 1977 died on the order paper, there are no regulations in 1977 which have their origin under any authority in Bill C-20?

**Dr. Crosby:** That is correct, sir.

**The Chairman:** Mr. Gillespie, are there any other questions?

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, if I may, I would like to go back to some points raised in Mobil's submission, where they argued that the introduction of the 25 per cent share that is reserved to the Crown was confiscatory. They argued that their reserves located at Hibernia and elsewhere had much greater value than the so-called *ex gratia* payment that is provided for in the bill. Referring to their submission, they pointed out that the proposed compensation for development work and exploration work that had been done would be in the range of five to ten cents per barrel of oil after taxes, whereas on the basis of some independent advice given to them, the value of their conventional oil reserves was placed at \$2.50 a barrel. They submitted further that they would be getting compensation in the range of one cent per thousand cubic feet of gas, whereas their reserves had a value of approximately 40 cents per thousand cubic feet of gas.

[Traduction]

rêts. Si le taux se situait entre 25 et 35 p. 100, Petro-Canada avait alors droit d'obtenir un intérêt de 10 p. 100 parce qu'on estimait que n'importe quoi en dessous de 10 p. 100 ne constituerait pas un intérêt très viable. Pour chaque unité de pourcentage de la participation canadienne, en-dessous de 25 p. 100 Petro-Canada pouvait obtenir un intérêt supplémentaire pour un autre point jusqu'à concurrence de 25p. 100. Ainsi, si le niveau se situait à 10 p. 100, Petro-Canada pourrait exercer ses droits jusqu'à concurrence de 25 p. 100.

**Le président:** Si la société avait moins de 10 p. 100?

**M. Crosby:** Dans ce cas, elle pourrait obtenir une part dévolue jusqu'à concurrence de 25 p. 100. Il est donc vrai de dire que ce droit supplémentaire découle du règlement. Le règlement doit toutefois comporter un pouvoir statutaire. La part dévolue de Petro-Canada a commencé à faire partie des modalités des permis spéciaux de renouvellement lorsqu'ont été adoptées la Loi sur les terres territoriales ainsi que la Loi sur les concessions de terres publiques. La première conférait un pouvoir statutaire pour les règlements régissant les terres des Territoires du Nord-Ouest et la dernière conférait un pouvoir pour ce qui concerne la réglementation des zones de l'extérieur, autrement dit, à l'extérieur des frontières de n'importe quelle province.

**Le président:** Si je vous comprends bien, le règlement qui a donné naissance à ce droit supplémentaires de 25 p. 100 en ce qui concerne Petro-Canada, alors qu'il a été établi en 1977, le pouvoir de réglementation remonte à 1961?

**M. Crosby:** Monsieur le président, c'est essentiellement exact puisque le pouvoir était en fait conféré dans l'article 40 du règlement promulgué en 1961; c'est cet article qui autorisait le ministre à renouveler les droits d'exploration autrement expirés, aux conditions qui lui convenaient.

**Le président:** Comme le Bill C-20 de 1977 est mort au feuillet, aucun autre règlement n'a été promulgué en 1977 en application du Bill C-20?

**M. Crosby:** C'est exact, monsieur.

**Le président:** M. Gillespie, avez-vous d'autres questions?

**M. Gillespie:** Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais revenir à certains points soulevés par la société Mobil dans son mémoire, plus précisément lorsque cette société soutient que l'introduction de la part de 25 p. 100 réservée à la Couronne pouvait être confiscatoire. Elle soutenait que ses réserves situées à Hibernia et ailleurs avaient beaucoup plus de valeur que le paiement supposé *ex gratia* prévu dans le projet de loi. La société précise dans son mémoire que la compensation proposée pour les travaux d'exploitation et de prospection qui avaient été effectués représenteraient de 5 à 10 cents le baril de pétrole après déduction d'impôt, alors que si elle se fonde sur certains avis qui lui ont été donnés par des sociétés indépendantes, la valeur de ses réserves de pétrole brut naturel se situait à \$2.50 le baril. Elle ajoutait plus loin qu'elle obtiendrait une indemnisation de l'ordre d'un cent par millier de pieds cubes de gaz alors que la valeur de ses réserves se situait à quelque 40 cents le millier de pieds cubes de gaz.



[Text]

My question to Dr. Crosby is, first of all, was he aware of these valuations which were made by Mobil? Does he have any comment as to their accuracy?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, as I understand it, the question is: Do the so-called *ex gratia* payments equal the fair market value of the reserves that may be considered to have been proven up to date at Hibernia? I believe that is the basic question which is involved here, unless there is an additional question as to the accuracy of the figures of Mobil. On that latter point I will simply say that there is no doubt in my mind, and I am sure there is no doubt in anybody else's mind, that Mobil Oil is one of the more competent corporations in the world. I would be the last to question the accuracy of any of their calculations. I am not saying that they are either right or wrong. A lot depends on the input, as it does in any other type of calculation. There is an old saying that, as regards computer calculations, "garbage in, garbage out." Similarly, the output of any calculation is dependent upon how one visualizes the input should be. I do not want, in any way, to impute that the Mobil calculations could be inaccurate or suspect. I would accept them as they stand, as far as I, personally, am concerned.

With respect to the main question, which I believe is, do or do not the *ex gratia* payments represent a true market value of whatever reserves may have been proven at Hibernia, I would simply say, Mr. Chairman, that they were never intended to. That is not the purpose of the *ex gratia* payments. The *ex gratia* payments were to be a means of allowing for expenditures in respect of a discovery that had been made prior to the beginning of 1981. They were not made to be a form of recompense with respect to whatever reserves might be proven in any particular case.

That, of course, once said, eliminates the necessity of arguing about the volume of the reserves that had been proven at Hibernia.

**The Chairman:** At this point you are saying, as I see it, that the approach of the Crown as to the amount of the expenditures in relation to the whole field, is not necessarily as limited to Mobil Oil. Is that so, with regard to the arrival at certain figures by the department?

**Dr. Crosby:** That is correct, Mr. Chairman. The amounts involved in these payments would be made proportionately to those who had expended monies, not necessarily just to Mobil. For example, you have mentioned that you will be hearing from another witness, Chevron Standard, in the near future. Incidentally, I will be happy to be present on that day. I might mention that Chevron Standard is a company for which I worked for 13 or 14 years, and I am proud to say so. It is Chevron Standard, after all, which is probably most responsible for the discovery of Hibernia, since it was the operator of the discovery well, the Hibernia P-15 well. In the case of Hibernia, with respect to any payments under clause 29 of Bill C-48, Chevron Standard and any other partner in Hibernia would come in for their share of those payments; it would not just be Mobil Oil.

I think the important point here is that there was no intention on the part of the policy underlying these payments

[Traduction]

Je demande tout d'abord à M. Crosby s'il était au courant de ces évaluations faites par la Mobil et, deuxièmement, s'il a quelque observation à faire quant à leur exactitude?

**M. Crosby:** Monsieur le président, si je comprends bien votre question, vous voulez savoir si les supposés paiements *ex gratia* correspondent à la juste valeur marchande des réserves jugées prouvées à ce jour à Hibernia? Je crois qu'il s'agit de votre principale question à moins que vous ne vouliez également connaître mon opinion quant à l'exactitude des chiffres fournis par la Mobil? En ce qui concerne le dernier point, je dirais simplement que je ne doute nullement, et je suis convaincu qu'il en va de même pour tout le monde, que la Mobil Oil compte parmi les sociétés les plus compétentes du monde. Je serais le dernier à mettre en doute l'exactitude d'un de ses calculs. Je ne dis pas qu'elle a tort ou raison. Cela dépend beaucoup des données de base, comme dans tout autre type de calcul. Il y a un vieux dicton, en ce qui concerne le traitement de l'information, qui dit «données inexactes résultats erronnés». De même, les résultats de tout calcul dépendent de la conception qu'on se fait des données. Je ne veux pas, de toute façon, insinuer que les calculs de la Mobil pourraient être inexacts ou douteux. En ce qui me concerne, je les accepterais comme tels.

En ce qui concerne la question principale, à savoir si les paiements *ex gratia* représentent la juste valeur marchande des réserves prouvées à Hibernia, je dirais simplement monsieur le président, qu'ils n'ont jamais été versés dans ce but. Là n'est pas leur objectif. Ces derniers devaient servir à compenser les dépenses engagées à l'égard d'une découverte effectuée avant le début de 1981. Ils ne devaient pas servir de récompense à l'égard de quelque réserve qui pourrait être prouvée dans n'importe quel cas particulier.

Ceci dit, cela élimine il va sans dire le besoin d'argumenter quant au nombre de gisements prouvés à Hibernia.

**Le président:** Si je comprends bien, au point où nous en sommes, vous êtes d'avis que la Couronne considère le montant des dépenses par rapport au gisement global mais pas forcément par rapport à la Mobil Oil uniquement. Est-ce bien le cas en ce qui concerne certains chiffres obtenus par le ministère?

**M. Crosby:** C'est exact, monsieur le président. Ces paiements seraient partagés équitablement entre ceux qui ont engagé les dépenses. Par exemple, vous avez mentionné que vous entendrez très bientôt un autre témoin, la Chevron Standard. Soit dit en passant, je serai heureux d'assister à cette séance. Je me permets de mentionner que la *Chevron Standard* est une société pour laquelle j'ai travaillé pendant treize ou quatorze ans et je suis fier de le dire. Après tout, c'est probablement à la Chevron Standard qu'on doit en grande partie la découverte d'Hibernia, puisque c'est elle qui exploitait le puit P-15 Hibernia. Quant à Hibernia, en ce qui concerne les paiements effectués en application de l'article 29 du bill C-48, la Chevron Standard et toute autre partie à Hibernia réclameraient part des paiements; ces derniers ne seraient pas versés uniquement à la Mobil Oil.

Je crois que ce qui importe ici, c'est qu'il n'a jamais été question que ces paiements représentent à aucun moment la

[Text]

that they would at any time represent a true market value of the reserves discovered. They were simply meant to be a means of reflecting pre-1981 expenditures in some fashion that would abut against the commencement of the crown share basic PIP grant of 25 per cent that commences the first of 1981. It was a means of meeting the expenditures that would not be covered by the PIP program when it starts at the end of this year.

**The Chairman:** Dr. Crosby, the principle of an *ex gratia* payment was to compensate for the good results obtained prior to the time when this Petro-Canada situation was developing in 1977 and to reflect some amount in the *ex gratia* payment that would compensate Mobil Oil or, say, Chevron, whichever it may be, for what they had developed and what would have been at that time the present fair market value of their holdings.

**Senator Cook:** In effect, Mr. chairman, Dr. Crosby is saying that the Crown is not paying any compensation for what they already own, and have always owned, but are simply going to make a little payment towards the discovery. The Crown seems to take the philosophy that they have always owned the 25 per cent anyway so they will not pay compensation for what they already own.

**The Chairman:** I find that difficult to understand. How can you assume that they always had 25 per cent. Show it to me in some statute.

**Senator Cook:** They claim they owned 100 per cent.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I believe it has been said, and I understand it is fair to say, that the Crown owns all of the resources in the subsurface reservoirs as they may exist in the frontier regions. What it does is lease out to those who wish to explore for and develop those resources the rights to do so. So the Crown never does relinquish ownership as such to those parties. It simply allows those parties the right to enter on the lands, explore for and develop the resources, whereupon the Crown takes whatever share is believed by the Crown to be fair and equitable.

**The Chairman:** Dr. Crosby the question is not the right of the Crown to do that. Is anybody challenging that? I have not heard any challenge of the right. What I have heard is that, when you exercise that apparent right, you should correlate what you are recognizing in relation to fair market value.

**Senator Cook:** Without agreeing, I think it boils down to the fact that Dr. Crosby is saying that, when they make a production lease, the Crown does not take 25 per cent, but retains 25 per cent and only lets out the other 75 per cent. Again I do not necessarily agree, but the Crown does not feel obligated to pay compensation in respect of its own 25 per cent which it retains.

Is that a fair way of putting it, Dr. Crosby?

**Dr. Crosby:** Well, Mr. Chairman, that is certainly one way of putting it, and it is a way of putting it with which I could

[Traduction]

juste valeur marchande des réserves découvertes. Ils visaient simplement à compenser de quelque façon les dépenses engagées avant 1981; ils seraient remplacés dans le cadre du PEC par une subvention de base de 25 p. 100 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1981. Il s'agissait d'une façon de couvrir les dépenses qui ne le seraient pas dans le cadre du PEC lors de sa mise en œuvre à la fin de cette année.

**Le président:** Monsieur Crosby, le paiement *ex gratia* visait à compenser pour les bons résultats obtenus avant que ne soit créé Petro-Canada en 1977 et la Mobil Oil ou, disons, la Chevron, selon le cas, pour ce que ces dernières avaient exploité et pour ce qu'aurait été à ce moment la juste valeur marchande de leur participation.

**Le sénateur Cook:** En effet, monsieur le président, M. Crosby dit que la Couronne ne verse aucune compensation pour ce qu'elle possède déjà et ce qu'elle a toujours possédé, mais qu'elle versera tout simplement un montant minium pour la découverte. La Couronne semble croire qu'elle a toujours détenu une part de 25 p. 100 de sorte qu'elle n'a pas à verser d'indemnisation pour ce qu'elle possède déjà.

**Le président:** Je trouve cela difficile à comprendre. Comment pouvez-vous prétendre qu'elle a toujours détenu une part de 25 p. 100. Démontrez-le moi.

**Le sénateur Cook:** Elle prétend qu'elle détenait 100 p. 100 des intérêts.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je crois qu'il a été dit, et je crois qu'il est juste de le dire, que la Couronne possède toutes les ressources des réservoirs souterrains qui peuvent exister dans les régions pionnières. Ce qu'elle fait, c'est qu'elle donne à bail aux sociétés qui le désirent ses droits d'exploration et d'exploitation. La Couronne ne cède jamais ces droits comme tels à ces parties. Elle leur permet simplement de pénétrer sur les terres, de procéder à la prospection et d'exploiter les ressources; elle se réserve toute part qu'elle juge équitable.

**Le président:** Monsieur Crosby, il ne s'agit pas de savoir si la Couronne a le droit de le faire. Quelqu'un s'y oppose-t-il? Je n'ai pas entendu parler de quelque contestation relativement à ce droit. Ce que j'ai plutôt entendu dire c'est que lorsqu'il y a exercice de ce droit apparent, il faut mettre en corrélation ce qu'on reconnaît et sa juste valeur marchande.

**Le sénateur Cook:** Sans être d'accord avec vous, je crois que ce que veut dire M. Crosby, c'est que lorsque un permis de production est délivré, la couronne ne prend pas une part de 25 pour cent mais conserve plutôt cette dernière et laisse aller les 75 autres pour cent. Une fois de plus, et je ne suis pas nécessairement d'accord sur ce point, la Couronne ne se sent pas tenue de verser une indemnité à l'égard de cette part de 25 pour cent qu'elle conserve.

Est-ce une bonne façon de présenter les choses, M. Crosby?

**M. Crosby:** Eh bien, monsieur le président, il s'agit assurément d'une façon de présenter la chose et à laquelle je ne



[Text]

not argue. I find that honourable senators have a better way of putting things than I have.

However, as I said, this is not intended to be a reflection of the fair market value of whatever proven reserves may have been discovered as a result of the activities of companies under the contracts that are let to them by the representatives of Her Majesty.

**Senator Barrow:** Except, Dr. Crosby that the terms and conditions were made after the discovery was made; not before.

**Dr. Crosby:** If it is a question of timing, then, of course, one has to agree that since Bill C-48 is not yet law its passage will certainly postdate the discovery of Hibernia.

**The Chairman:** Dr. Crosby, I have not heard anybody put forward the theory yet that time stands still where the Crown is involved.

**Senator Cook:** It does not stand still; it goes back.

**Dr. Crosby:** I have heard that Her Majesty can do anything, Mr. Chairman, but I guess she can't make time stand still.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, perhaps I could put the argument in another way and say that the Crown leased out 100 per cent interest and is now taking back 25 per cent.

**The Chairman:** As I understand it, the argument is not the right of the Crown to dip back and take a percentage. The question is: When? As of what time? These witnesses have said that the time should be from the date of the change forward, and not retroactively. That is what Mobil said, it is what Gulf Oil said, and I believe it is what Chevron will say.

**Dr. Crosby:** I certainly respect the opinions of all of the witnesses and all of the senators and most of all of yourself, Mr. Chairman. However, this is a matter of government policy and I guess maybe I should suggest that at such time as you do call the minister to appear before the committee, possibly you could put that question to the minister.

**The Chairman:** Well, the moment you say it is a matter of policy, that ends any questions to you on that point. We will not follow the matter further with you. We will deal with the minister. Are there any other questions?

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, has there been any precedent in other countries with respect to the crown share? Have there been similar experiences in other countries, where governments have taken similar actions?

**The Chairman:** Our evidence shows what happened in Norway, but Norway did not proceed retroactively.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, if I may just volunteer one bit of information on that, there is a means by which Norway might

[Traduction]

pourrais trouver à redire. Je trouve que les honorables sénateurs parviennent beaucoup mieux que moi à présenter les choses.

Toutefois, comme je l'ai dit, il ne s'agissait pas de verser une indemnisation correspondant à la juste valeur marchande de quelque réserve prouvée qui aurait pu être découverte grâce aux travaux de prospection effectués par des sociétés dans le cadre de contrats conclus avec des représentants de Sa Majesté.

**Le sénateur Barrow:** Sauf, M. Crosby, que les modalités ont été posées une fois que la découverte a été faite, pas avant.

**M. Crosby:** Si c'est une question d'opportunité, on doit bien entendu admettre qu'étant donné que le bill C-48 n'a pas encore force de loi, son adoption retardera certainement la mise en œuvre du projet Hibernia.

**Le président:** Monsieur Crosby, je n'ai jamais entendu personne alléguer que le temps s'arrête lorsque la Couronne est en cause.

**Le sénateur Cook:** Il ne s'arrête pas on revient en arrière.

**M. Crosby:** Monsieur le président j'ai entendu dire que Sa Majesté avait tous les pouvoirs, mais je ne pense pas qu'elle ait celui d'arrêter le cours du temps.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, peut-être pourrais-je présenter l'argument d'une autre façon et dire que la Couronne a donné à bail 100 p. 100 d'intérêts et qu'elle en reprend maintenant 25 p. 100.

**Le président:** D'après ce que je comprends, l'argument ne réside pas dans le droit de la Couronne de revenir en arrière et de prélever un pourcentage. La question est plutôt de savoir quand, à partir de quel moment elle le fera. Ces témoins ont déclaré que ce devrait être à partir du moment de la modification et non rétroactivement. C'est ce qu'ont déclaré les représentants de Mobil Oil et de Gulf Oil et je crois que c'est ce que déclareront ceux de Chevron.

**M. Crosby:** Je respecte certainement les opinions de l'ensemble des témoins et des sénateurs, et plus particulièrement la vôtre, monsieur le président. Toutefois, il s'agit d'une question de politique gouvernementale et je pense que je devrais peut-être vous proposer de poser la question au Ministre lorsqu'il comparaitra devant le Comité.

**Le président:** Dès l'instant où vous déclarez qu'il s'agit d'une question de politique, vous nous empêchez de poser d'autres questions dans ce domaine. Nous n'allons donc pas poursuivre la discussion avec vous. Nous en traiterons avec le Ministre. Y a-t-il d'autres questions?

**M. Gillespie:** Monsieur le président, y a-t-il eu des précédents dans d'autres pays en ce qui concerne la part de la Couronne? Est-il arrivé que les gouvernements d'autres pays aient pris des mesures semblables?

**Le président:** Nous avons donné l'exemple de la Norvège, mais ce pays n'a pas agi rétroactivement.

**M. Crosby:** Monsieur le président, si je peux me permettre de fournir un bref renseignement à ce sujet, il y a une façon



[Text]

be considered to act retroactively. Norway now takes a 50 per cent interest in all developmental contracts in its portion of the North Sea and has done so for some time. Since the inception of Statoil, the state-owned oil company, I believe there is what you might call a retroactive procedure involved, in that, dependent upon the productibility of the discovery made and of the field developed, that interest can go from 50 per cent to as high as 85 per cent. Indeed, it has in one case thus far. Mind you, it has to be a very productive field for it to rise that high; but having started at 50 there is at least one instance where it has gone to 85, and there are other instances, I believe, where it has gone above 50. One could say that that is a retroactive type of provision in the Norwegian system.

**The Chairman:** Well, of course, one could say many things, I suppose.

**Senator Barrow:** Dr. Crosby, were these terms not known to the participating companies at the time they entered into these arrangements?

**Dr. Crosby:** I believe it is fair to say, Mr. Chairman, that they were.

**Senator Barrow:** That is correct.

**The Chairman:** Those are points that developed in the course of our hearing the Gulf Oil people. I just wanted to clarify them and, therefore, I took advantage of your being here today to ask you these questions. I am very glad that you will be able to appear when Chevron is here.

**Dr. Crosby:** If nothing else, I would be happy to meet my old colleagues.

**Senator Cook:** Some members of the committee are a little concerned about the justification of the \$3 billion which Canadians are supposed to have for gone in tax relief. That question will be addressed, will it not?

**The Chairman:** That is right.

**Senator Cook:** We have a note of that.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I thought that question had been addressed.

**Senator Cook:** It has been addressed inasmuch as all of the witnesses have criticized it and have said, "Where does it come from?"

**Mr. Gillespie:** We looked at the figures last week. We analyzed with Mr. Toms some of the figures which the government was presenting to support its side.

**Senator Cook:** Where was I, because I was not convinced.

**Mr. Gillespie:** Maybe it was not convincing, but we did go over them.

**The Chairman:** Senator Cook, you are right in that the form which the *ex gratia* payments took purported to be for forgoing the refund of certain benefits which, it was figured, were enjoyed at the expense of the taxpayer. But this was not a

[Traduction]

d'agir qui peut permettre de considérer que la Norvège a agi rétroactivement. Actuellement, la Norvège prélève un intérêt de 50 p. 100 sur tous les contrats d'exploitation exécutés dans la partie de la Mer du Nord qui retire de sa compétence, et il y a un certain temps qu'elle procède ainsi. Depuis la création de Statoil, société pétrolière de l'État, je crois qu'il exige ce que vous pourriez appeler une procédure rétroactive, en ce sens qu'en fonction de la productivité des découvertes et des gisements exploités, cet intérêt peut varier de 50 à 85 p. 100. En fait, ce chiffre a été atteint une fois. Notez bien que le gisement doit être extrêmement productif pour que le pourcentage atteigne ce niveau. Il y a toutefois un exemple où, après avoir débuté à 50, il a atteint 85, et je crois qu'il y a eu d'autres cas où il a dépassé 50. On peut donc dire que cela constitue une disposition de type rétroactif dans le système norvégien.

**Le président:** Bien entendu, je suppose qu'on pourrait dire beaucoup de choses.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Crosby, les sociétés participantes ne connaissaient-elles pas ces conditions lorsqu'elles ont conclu ces accords?

**M. Crosby:** Monsieur le président, je crois qu'il est juste de dire qu'elles étaient au courant.

**Le sénateur Barrow:** C'est exact.

**Le président:** Il s'agit là de questions qui ont été soulevées au cours de notre audition des représentants de Gulf Oil. Je voulais simplement les préciser et j'ai donc profité de votre présence ici aujourd'hui pour poser ces questions. Je suis très heureux que vous puissiez comparaître lorsque nous entendons les représentants de Chevron.

**M. Crosby:** Je serai heureux de rencontrer mes anciens collègues.

**Le sénateur Cook:** Certains membres du Comité sont préoccupés des motifs pour lesquels les Canadiens sont supposés avoir renoncé à \$3 milliards en allègements fiscaux. On abordera cette question n'est-ce pas?

**Le président:** En effet.

**Le sénateur Cook:** Nous en prenons note.

**M. Crosby:** Monsieur le président, je croyais qu'on avait déjà abordé cette question.

**Le sénateur Cook:** C'est vrai dans la mesure où tous les témoins l'ont critiquée et ont demandé quelle en était la source.

**M. Gillespie:** Nous avons examiné les chiffres la semaine dernière. Avec M. Toms, nous avons analysé certains des chiffres que le gouvernement présentait pour étayer sa position.

**Le sénateur Cook:** Je n'ai pas été convaincu.

**M. Gillespie:** Peut-être qu'ils n'étaient pas convaincants, mais nous les avons examinés.

**Le président:** Sénateur Cook, vous avez raison de dire que de la façon dont ils ont été faits, les paiements offerts à titre gracieux devaient permettre d'éviter que soit rendu nécessaire le remboursement de certains avantages offerts, croyait-on,

[Text]

special benefit which was conferred only, say, on Mobil. Every person or corporation that received the right to explore enjoyed the same rates as Mobil in relation to the expenses in connection with that, is that not right?

**Dr. Crosby:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is it because they made a significant discovery and the government decided that it wanted to reach back right away to justify the Crown's contribution to that significant discovery?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, the payments of which we are speaking will apply not only to Hibernia, but to any qualifying discovery, and others as well will receive these payments. For example, with respect to a number of discoveries that have been made in the territories, those, too, will be on the receiving end of payments such as this. So it is not just something that has been designed for the Hibernia field.

**Senator Cook:** With all due respect, I know some information was given as to the method by which the payments were calculated, but I am referring to the amount of \$3 billion. I refer members of the committee to the testimony of Mr. Little given on November 4, 1981 before the committee:

**MR. LITTLE:** In relation to activities in the frontier areas or on the Canada lands. We challenge that number, and we have calculated it as best we can. We believe it is in the order of \$270 million, not \$3 billion. We have asked how they generated that number, how they arrived at the \$3 billion, and we get no reply. An assistant deputy minister at Energy, Mines and Resources said he would look into the matter, and that is the last we have heard of it. We do not expect to get an answer, because we think \$3 billion is a spurious number.

In my view, excepting for the moment—in principle, if you wish—the thrust of the bill, there is the question as to the fairness of the amounts and so forth. One of the arguments, and it is a good one, perhaps justifies why there should be 25 per cent allocated here and 25 per cent allocated there, because we the Canadian people will have forgone or contributed \$3 billion. I would like to know if that statement is correct.

**The Chairman:** We will have a chance to take that line of questioning with Chevron.

**Senator Cook:** That is what I was asking of Dr. Crosby or someone representing him. I am not interested in the percentages. I want to know the figures.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, if I may, I believe a paper comprising several pages was distributed the last time that I had the pleasure of being before this committee. At that time I was accompanied by Mr. Toms of the Department of Energy, Mines and Resources, and I believe one of the appendices to that paper gave a breakdown of the figures from which the figure of \$3 billion was derived.

[Traduction]

aux frais du contribuable. Toutefois, il ne s'agissait pas d'un avantage spécial consenti uniquement à Mobil, par exemple. Toute personne ou société autorisée à faire de la prospection bénéficiaient des mêmes taux que Mobil en ce qui concerne les frais entraînés, n'est-ce pas?

**M. Crosby:** C'est exact, monsieur le président.

**Le président:** Est-ce parce que Mobil a fait une importante découverte que le gouvernement a décidé de reprendre son droit pour justifier la participation de la Couronne à cette découverte?

**M. Crosby:** Monsieur le président, les paiements dont nous parlons s'appliqueront non seulement à Hibernia mais à toute découverte admissible, et d'autres bénéficieront également de ces paiements. En ce qui concerne, par exemple, un certain nombre de découvertes faites dans les territoires, les sociétés en droit bénéficieront également de ce genre de paiements. Il ne s'agit donc pas d'une procédure mise au point uniquement pour le gisement d'Hibernia.

**Le sénateur Cook:** Je sais que quelques renseignements ont été fournis sur la méthode de calcul des paiements. Je fais allusion au montant de \$3 milliards. Je demande aux membres du Comité de se reporter au témoignage présenté par M. Little le 4 novembre 1981 devant le Comité:

**M. LITTLE:** En ce qui concerne les activités dans les zones frontières ou sur les terres du Canada, nous contestons ce chiffre, et nous l'avons calculé au mieux de nos possibilités. Nous croyons qu'il est de \$270 millions et non de \$3 milliards. Nous leur avons demandé comment ils avaient calculé pour aboutir à ce chiffre de \$3 milliards et nous n'avons pas obtenu de réponse. Un sous-ministre adjoint, au ministère de l'Énergie, Mines et Ressources a déclaré qu'il étudierait la question et nous n'en avons plus entendu parler. Nous n'espérons pas obtenir de réponse, parce que nous pensons que le chiffre de \$3 milliards est faux.

A mon avis, en ne tenant pas compte pour l'instant du principe ou de l'objectif du bill, si vous voulez, il reste à établir la justesse des montants, et ainsi de suite. Un des arguments, et il est bon, justifie peut-être la raison pour laquelle on doit imputer 25 p. 100 ici et 25 p. 100 là, parce que nous, Canadiens, aurons renoncé ou contribué à ce montant de \$3 milliards. J'aimerais savoir si cette déclaration est exacte.

**Le président:** Nous aurons la possibilité d'aborder ces questions avec Chevron.

**Le sénateur Cook:** C'est la raison pour laquelle j'ai posé la question à M. Cook ou à quelqu'un le représentant. Les pourcentages ne m'intéressent pas, je veux connaître les chiffres.

**M. Crosby:** Si vous permettez, monsieur le président, je crois qu'un document de plusieurs pages a été distribué la dernière fois que j'ai eu le plaisir de comparaître devant ce Comité. J'étais alors accompagné de M. Toms, du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et je crois que l'une des annexes du document fournissait un état détaillé des chiffres d'où le montant de \$3 milliards a été tiré.

[Text]

**Senator Cook:** Those are the calculations. I would like to have some idea as to how much was spent each year and how the total of \$3 billion was arrived at. I am not interested in a breakdown on a \$30 million well. Somebody must have given that figure to the minister. How was that figure arrived at?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, we could ask Mr. Toms to reappear before the committee in an attempt to make this more clear.

**The Chairman:** Could you organize that for the next time you are here?

**Dr. Crosby:** Yes, I certainly shall. I will ask him to be present as well.

**The Chairman:** Those were the particular questions I had in mind for Dr. Crosby. Does any member of the committee have any question within that limited area?

If not, then thank you very much Dr. Crosby. It seems that we have put you in the category of a continuing witness.

**Senator Cook:** He is our star witness.

**The Chairman:** Then the committee adjourns until tomorrow morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Il s'agit là des calculs. J'aimerais avoir une idée du montant dépensé tous les ans et de la façon dont on a abouti au total de \$3 milliards. Je ne suis pas intéressé par une ventilation relative à un puits de \$30 millions. Quelqu'un a dû fournir ces chiffres au ministre. Comment l'a-t-on calculé?

**M. Crosby:** Monsieur le président, nous pourrions demander à M. Toms de comparaître à nouveau devant le Comité pour essayer de fournir plus de précisions à ce sujet.

**Le président:** Pourriez-vous lui demander de venir la prochaine fois que vous serez ici?

**M. Crosby:** Certainement, je lui demanderai de se présenter également.

**Le président:** Il s'agit là des questions précises que je désirais poser à M. Crosby. Des membres du Comité ont-ils des questions dans ce domaine précis?

Dans la négative, je vous remercie infiniment, monsieur Crosby. Il semble que nous vous ayons placé dans la catégorie des témoins permanents.

**Le sénateur Cook:** C'est notre témoin-vedette.

**Le président:** Le Comité s'ajourne jusqu'à demain matin.

La séance est levée.

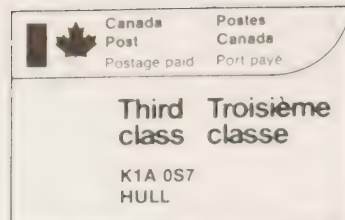












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Council for Yukon Indians:*

Mr. David Porter, Vice-Chairman, Economic Development  
Dept.

### *From the Dene Nation:*

Ms. Phoebe Nahanni, Researcher.

### *From the Dept. of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management  
of Canada Oil and Gas Lands Administration.

### *Du Conseil des Indiens du Yukon:*

M. David Porter, vice-président, Développement économi-  
que.

### *De la nation dénée:*

M<sup>me</sup> Phoebe Nahanni, chercheuse.

### *Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général de la Direction de la  
gestion des ressources, Administration du pétrole et du  
gaz des terres du Canada.

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL



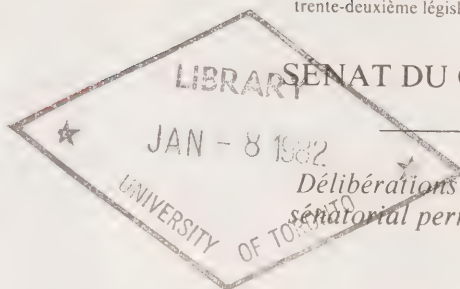
First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature 1980-1981

SENATE OF CANADA

SENAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*



*Délibérations du comité  
senatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, November 19, 1981

Le jeudi 19 novembre 1981

Issue No. 67

Fascicule n° 67

**Eleventh Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-48  
“An Act to regulate oil and gas  
interests in Canada lands and to  
amend the Oil and Gas Production  
and Conservation Act”

**Onzième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-48, «Loi  
réglementant les droits relatifs  
au pétrole et au gaz sur les  
terres du Canada et modifiant la  
Loi sur la production et la  
conservation du pétrole et du gaz»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Barrow:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48,  
intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et  
au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la  
production et la conservation du pétrole et du gaz», avant  
que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis  
au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 19, 1981  
(91)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48—"An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Balfour, Barrow (*Deputy Chairman*), Buckwold, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Roblin and Smith (*Colchester*). (10)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senators Lucier and Stollery. (2)

*In Attendance:* The following member of the advisory staff: Mr. T. S. Gillespie.

*Witnesses:**From the Independent Petroleum Assoc. of Canada:*

Mr. John Porter, Managing Director;

Mr. Jock S. Poyen, Manager, Economic Affairs.

*From the Déné Nation:*

Mr. George Erasmus, President;

Mr. John Olthius, Counsel.

Following the opening statements by Messrs. Porter and Erasmus, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. Gillespie.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned.

ATTEST

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 NOVEMBRE 1981  
(91)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier:

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Balfour, Barrow (*vice-président*), Buckwold, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Roblin et Smith (*Colchester*). (10)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Lucier et Stollery. (2)

*Aussi présent:* M. T. S. Gillespie, membre du personnel consultatif.

*Témoins:**De l'Association pétrolière indépendante du Canada:*

M. John Porter, administrateur;

M. Jock S. Poyen, directeur des questions économiques.

*De la nation dénée:*

M. George Erasmus, président;

M. John Olthius, conseiller.

Après les déclarations préliminaires de MM. Porter et Erasmus, le Comité, aidé par M. Gillespie, poursuit l'interrogatoire des témoins.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 19, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourables senators, two groups will be making representations before us this morning. The first is the Independent Petroleum Association of Canada and, following that group, if time permits, we will hear from the Dené Nation. You will remember that yesterday members of the committee indicated that, if we had sufficient time left and representatives of the Dené Nation were prepared to appear, we would hear from them. That group originally had an appointment for yesterday, but it backed off due to other commitments, and we agreed to hear it this morning.

We will now hear from Mr. Brawn, the president of the Independent Petroleum Association of Canada.

**Mr. John Porter, Managing Director, Independent Petroleum Association of Canada:** Mr. Chairman, honourable senators, I am sorry to report that Mr. Brawn will not be here this morning.

**The Chairman:** Who will be making the opening statement?

**Mr. Porter:** I will. I have with me this morning Mr. Poyen.

**The Chairman:** On my right is Mr. John Porter, Managing Director, and next to him is Mr. Poyen, the Manager of Economic Affairs. Mr. Porter, when you are ready, you may commence with your opening statement.

**Mr. Porter:** Thank you. The Independent Petroleum Association of Canada appreciates this opportunity your committee has provided our association to discuss the National Energy Program in general and, in particular, Bill C-48.

IPAC represents the independent sector of the Canadian oil and gas industry. During the past five years the Canadian independents have initiated the drilling of over 75 per cent of the exploratory oil and gas wells drilled in Canada. In other words, we are a very active group within the industry.

**Senator Godfrey:** Would you define what you mean by "independent?"

**Mr. Porter:** That is a good question which is asked frequently. We are independent in the sense that we are not affiliated with or attached to any major international oil and gas company.

I would underline the fact that IPAC has, from the outset, supported the fundamental precepts of the National Energy Program, namely, Canadianization, self-sufficiency in crude oil by 1990 and fairness in petroleum pricing and revenue

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 novembre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le contenu du bill C-48, réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, deux groupes nous présenteront leur témoignage ce matin. Nous entendrons d'abord des membres de l'Association pétrolière indépendante du Canada et ensuite, s'il nous reste du temps, des représentants de la nation dénée. Vous vous souviendrez que certains membres du Comité avaient indiqué hier que si nous avions assez de temps et si les représentants de la nation dénée étaient prêts à comparaître, nous entendrions leur témoignage. Le groupe devait à l'origine se présenter en audience hier, mais il a dû se décommander en raison d'autres engagements, et nous avons accepté de l'entendre ce matin.

Nous entendrons maintenant le témoignage de M. Brawn, président de l'Association pétrolière indépendante du Canada.

**M. John Porter, directeur administratif de l'Association pétrolière indépendante du Canada:** Monsieur le président, honorables sénateurs, j'ai le regret de vous annoncer que M. Brawn ne sera pas ici ce matin.

**Le président:** Qui se chargera de la déclaration préliminaire?

**M. Porter:** Moi, et je serai assisté ce matin par M. Poyen.

**Le président:** Je vous présente donc, à ma droite, M. John Porter, directeur administratif, et à côté de lui, M. Poyen, directeur des questions économiques. M. Porter, si vous êtes prêts, nous passerons maintenant à votre déclaration préliminaire.

**M. Porter:** L'Association pétrolière indépendante du Canada est très heureuse que votre Comité lui ait accordé cette occasion de discuter du Programme énergétique national en général, et plus particulièrement du bill C-48.

L'Association représente le secteur indépendant de l'industrie canadienne du pétrole et du gaz. Au cours des cinq dernières années, les entreprises canadiennes indépendantes ont entrepris le forage de plus de 75 p. 100 des puits de prospection de pétrole et de gaz au Canada. Notre secteur est donc très actif au sein de l'industrie.

**Le sénateur Godfrey:** Pourriez-vous définir ce qu'est une entreprise «indépendante»?

**M. Porter:** Voilà une question très pertinente, qu'on nous pose souvent. Nous sommes des entreprises indépendantes, en ce sens que nous ne sommes pas affiliées ou liées à une grande compagnie internationale de pétrole et de gaz.

J'aimerais souligner que l'Association a dès le départ appuyé les principes fondamentaux du Programme énergétique national, c'est-à-dire la canadienisation, l'autonomie en matière de pétrole brut d'ici 1990, et l'équité dans le régime de prix du



## [Text]

sharing. However, what we have not supported is the methodology of reaching these objectives which would be used in the NEP.

Our members are appreciative of your committee's intention to review Bill C-48 in the broader context of the National Energy Program, overall, and the related agreements with the producing provinces.

To date, the National Energy Program has been dealt with on a piecemeal basis. I believe you said, Mr. Chairman, on October 20, 1981, that:

When we were considering Bill C-57, we had certain reservations, one being that not having before us all the bills relating to this subject, we felt that we could not look at the overall picture until we had received all related bills.

Mr. Chairman, our Association of Canadian Oil and Gas Exploration Companies has expressed the identical view in the past. We understand that Bills C-57 and C-48 are to be followed by more NEP legislation early in 1982, and that this legislation, yet to be numbered and tabled in the House of Commons, will be called the "Energy Security Act."

The National Energy Program, as it is now proposed and under which we are now operating, has greatly reduced the activities of the Canadian independent oil and gas exploration industry.

Your committee will hear the figures on the decline of drilling activity during the past year from representatives of the Canadian Association of Oil Well Drilling Contractors when they appear before you later this month. Let me just indicate one or two statistics that are meaningful to us. Land sales in Alberta—the disposition of mineral rights by the Crown, for example—are an indicator of the industry's projected exploration activity, and sales are down by 25 per cent to 45 per cent, depending on whether a lease or a permit is involved. These are down this year over last year. Seismic exploratory work in Alberta is down some 35 per cent. Those figures are also related to Saskatchewan and British Columbia in terms of a downward effect.

More important, perhaps, is the fact that there is an adverse economic impact that is also being felt in the industrial sectors of Canada. On that point, I have some figures which I think will be of interest to this committee in terms of the domino effects of reduced activity by the oil and gas industry in the four producing provinces on the provinces of Ontario and Quebec.

For example, for each dollar spent by the industry in Alberta on machinery and equipment, the economic spin-off is such that 42 cents is spent in Ontario; 13 cents in Quebec; 29 cents in Alberta; and 16 cents in other provinces. During the next 10 years we estimate that, in 1980 constant dollars, some \$21 billion should be spent on conventional exploration and production projects in the four western provinces, resulting in machinery and equipment purchases of approximately \$9 billion in Ontario and about \$3 billion in Quebec. These expenditures are in jeopardy unless an appropriate economy for the industry is created and maintained.

## [Traduction]

pétrole et le partage des recettes. Cependant, nous n'appuyons pas les méthodes définies dans le PEN pour atteindre ces objectifs.

Nos membres sont heureux que votre Comité ait décidé de passer en revue le bill C-48 dans le contexte global du Programme énergétique national et des accords connexes avec les provinces productrices.

Jusqu'ici, le Programme énergétique national a été étudié par bribes. Je me souviens, monsieur le Président, que vous avez dit le 20 octobre 1981:

«Nous avons émis certaines réserves lorsque nous avons étudié le bill C-57; nous avons indiqué notamment que nous ne pouvions avoir une idée globale du sujet, tant que nous n'avions pas devant nous tous les bills qui s'y rapportent.»

Monsieur le Président, notre Association of Canadian Oil and Gas Exploration Companies a déjà exprimé une opinion semblable. Nous avons appris que les bills C-57 et C-48 doivent être suivis au début de 1982 d'une autre loi se rattachant au Programme énergétique national; cette loi, qui n'est pas encore numérotée et n'a pas été déposée à la Chambre des communes, s'appellera «Loi sur la sécurité énergétique».

Le Programme énergétique national, tel qu'il est maintenant proposé et dans le cadre duquel nous travaillons actuellement, a réduit de beaucoup l'activité des entreprises indépendantes d'exploration de pétrole et de gaz au Canada.

Votre Comité prendra connaissance des données sur le déclin des travaux de forage au cours de la dernière année lorsque les représentants de la Canadian Association of Oil Well Drilling Contractors comparaitront devant vous d'ici la fin du mois. Permettez-moi seulement de vous citer une ou deux statistiques importantes pour nous. Les ventes de terres en Alberta, par exemple la cession des droits miniers par la Couronne, sont un indicateur de l'activité d'exploration prévue par l'industrie. Or, ces ventes ont connu une baisse de 25 à 45 p. 100, selon qu'il s'agit de concessions ou de permis; elles sont plus basses cette année que l'an dernier. Les travaux d'exploration sismique en Alberta ont également été réduits d'environ 35 p. 100. Ces données s'appliquent également aux baisses qu'ont connues la Saskatchewan et la Colombie-Britannique.

Il est peut être plus important encore de souligner que ces baisses ont des répercussions économiques négatives qui se font également sentir dans les secteurs industriels du Canada. Sur ce point, j'ai ici quelques chiffres qui, je pense, intéresseront le Comité, au sujet de l'effet d'entraînement, sur l'Ontario et le Québec, de l'activité réduite de l'industrie du pétrole et du gaz dans les quatre provinces productrices.

Par exemple, pour chaque dollar que l'industrie albertaine consacre à la machinerie et à l'outillage, les répercussions économiques sont les suivantes: 42 cents sont dépensés en Ontario, 13 cents au Québec, 29 cents en Alberta et 16 cents dans d'autres provinces. Nous estimons qu'au cours des dix prochaines années, en dollars constants de 1980, quelque \$21 milliards devraient être consacrés aux projets conventionnels d'exploration et de production dans les quatre provinces de l'Ouest, ce qui entraînera des achats de machinerie et d'outillage d'environ \$9 milliards en Ontario et \$3 milliards au Québec. Ces dépenses sont menacées à moins que l'industrie puisse profiter d'une bonne conjoncture économique.

## [Text]

I will now deal with Bill C-48. First, IPAC believes that Petro-Canada should be treated as a commercial enterprise, as are other crown corporations such as Petrosar, Air Canada and Canadian National who all compete in the free marketplace, as they should. In other words, Petro-Canada should be required to pay its fair share of accumulated exploratory costs at the point of exercising its 25-per-cent "entitlement."

Second, IPAC has stated before that the discretionary powers granted to the minister in Bill C-48 are too broad and too numerous. As you know, there are about 60 such powers in the bill which give the minister exceptional control which, in our view, is not required for the success and implementation of the NEP. Indeed, these powers may be a deterrent rather than an encouragement to the industry.

Third, Canada spends \$15 million or more per day and every day on imports of foreign crude oil. The NEP has virtually, and unfortunately in my mind, written off the oil potential of the producing western provinces. It will be many years before the Arctic, Sable Island and Hibernia finds, as well as the Cold Lake and Alsands projects, come on stream with crude oil production in appreciable quantities. In other words, the producing provinces are vital to Canada in that they represent the bridge between today and the time these projects are fully operational.

Fourth, while I have spoken so far of crude oil, natural gas has a three-fold role in any energy program. New natural gas markets, whether domestic or export, are vital to the cash flow of the industry. New discoveries enhance our reserves. A country can never have enough of a surplus of energy reserves, particularly if future generations are to be protected. Exports also have a purpose in that they earn foreign exchange. The Canadian oil and gas industry, historically, has demonstrated that, when given an adequate economic environment, it can contribute significantly to the country's natural gas reserves. We think it worthwhile to mention that, when we speak of current reserves, those reserves at Sable Island or the potential supplies from the Beaufort Sea, the Arctic islands and the Northwest Territories are not included. The reason for that, sir, is that they are not attached to the market by way of a transportation facility.

Mr. Chairman, I would be less than frank if I did not say that the NEP has had a very serious and adverse effect, not only on our members, but on the Canadian economy. Canadianization has been slowed. Financing—high interest rates apart—has been radically changed by the NEP and some of our traditional sources of funds have been reduced or, essentially, dried up. Bill C-48 is also an inhibiting factor. The attainment of crude oil self-sufficiency—security of supply—has been deferred.

## [Traduction]

Passons maintenant au bill C-48. Tout d'abord l'Association considère que la Société Petro-Canada devrait être traitée sur le même pied que les entreprises commerciales, comme le sont les autres sociétés d'État comme Petrosar, Air Canada et le Canadian National qui, comme il se doit, sont toutes en situation de concurrence sur le marché libre. En d'autres termes, Petro-Canada devrait avoir à payer sa juste part des coûts d'exploration accumulés lorsqu'elle décide de s'approprier la part de 25 p. 100 à laquelle elle a droit.

Deuxièmement, l'Association a déjà indiqué que les pouvoirs discrétionnaires accordés au Ministre en vertu du bill C-48 sont trop vastes et trop nombreux. Comme vous le savez, le projet de loi comprend environ 60 de ces pouvoirs conférant au Ministre une influence exceptionnelle qui, selon nous, n'est pas nécessaire au succès du PEN. En fait, ces pouvoirs pourraient même décourager l'industrie plutôt que l'encourager.

Troisièmement, le Canada consacre \$15 millions ou plus chaque jour aux importations de pétrole brut étranger. Le PEN a à peu près détruit, ce qui est malheureux selon moi, le potentiel pétrolier des provinces productrices de l'Ouest. Or, il faudra plusieurs années avant que les découvertes faites dans l'Arctique, l'île de Sable, le gisement Hibernia, et les projets de Cold Lake et d'Alsands assurent une production quantitativement appréciable de pétrole brut. En d'autres termes, les provinces productrices sont essentielles pour le Canada, en ce sens qu'elles font le lien entre aujourd'hui et l'époque où ces projets seront pleinement fonctionnels.

Quatrièmement, même si je n'ai parlé jusqu'ici que du pétrole brut, le gaz naturel a lui aussi son rôle, en trois volets, dans tout programme énergétique. Les nouveaux marchés du gaz naturel, que ce soit au pays ou à l'étranger, sont essentiels aux recettes de l'industrie. Les nouvelles découvertes permettent d'augmenter nos ressources. Un pays ne peut jamais avoir assez de surplus de réserves énergétiques, particulièrement s'il veut assurer la protection des générations à venir. Les exportations sont également intéressantes parce qu'elles permettent d'obtenir des devises étrangères. Historiquement, l'industrie canadienne du pétrole et du gaz a démontré que lorsque le contexte économique le permet, elle peut contribuer de façon significative à l'accumulation des réserves nationales de gaz naturel. Nous trouvons important de mentionner que, lorsque nous parlons des réserves actuelles, nous n'incluons pas celles de l'île de Sable, ni la production éventuelle de la mer de Beaufort, des îles de l'Arctique et des Territoires du Nord-Ouest, parce qu'elles ne sont pas reliées au marché par un réseau de transport.

Monsieur le Président, pour être bien honnête, je dois vous dire que le PEN a eu de très graves effets négatifs non seulement sur nos membres, mais aussi sur l'économie canadienne tout entière. La canadianisation est ralentie. Le financement, hauts taux d'intérêt mis à part, a été radicalement modifié par le PEN, et certaines de nos sources traditionnelles de financement ont été réduites ou, en fait épuisées. Le bill C-48 est également un facteur restrictif. La réalisation de l'autonomie en matière de pétrole brut, c'est-à-dire de la sécurité des approvisionnements, a été mise de côté pour le moment.



*[Text]*

What is needed is the creation of an economic environment which would permit our members to continue to make the contribution to Canada's security of supply in crude oil and the increase of natural gas reserves which they have made in the past three decades.

The appendix attached to my remarks, which members of your committee have in hand, offers some suggestions respecting Bill C-48 and the NEP in general.

In closing, Mr. Chairman, may I once again express our appreciation to you and to the members of your committee for allowing us to appear today.

**Senator Roblin:** I am interested in the statement on page 4 in which you tell us that the NEP has written off the oil potential of the western producing lands. Would you expand on that a little bit and tell us, in more detail, why you think it has written off a potential?

I should also like you to tell us what you think the potential is. I have in mind the question of marginal wells; the question of in-fill drilling to maximize a field; and the question of tertiary recovery. A recent Senate study indicated that there was exceedingly large potential in tertiary recovery in the prairie provinces. Would you elaborate on that whole concept of how much there is in the western provinces and why we cannot get at it?

**Mr. Porter:** I would be pleased to try to oblige. The reason we say that the NEP has virtually written off the potential of the western Canadian sedimentary basin is that, after the payment of the new taxes, the high provincial royalties and associated federal income taxes, our asset value has been reduced by virtue of, particularly, the petroleum gas revenue tax, because it comes right off the top. As an example, if the wellhead price is \$20 and the operating costs are \$3 a barrel, on that net of \$17 you pay a PGR tax of net 12 per cent.

The capability of that asset earning the same amount of money as it was the day before the NEP came into effect, shall I say, has been reduced. If your asset value has been reduced you are not able to borrow to the same extent from any lending institution. The bank is an obvious example. If you are not able to borrow from the bank to the same extent that you were before, but are required to pay more because of that diminished asset value, in effect you are really writing off the potential value of the basin, because as our net backs are reduced—our take-home pay, if you will—we are not in a position to carry on the same level of activity as before. I think that will be demonstrated by the drilling contractors when they appear. If I have answered that part of your question to your satisfaction, I will carry on with the potential.

**Senator Roblin:** Give us the whole picture then, and I will come back.

**Mr. Porter:** In respect to the crude oil potential of the western Canadian sedimentary basin, or the four western provinces, including figures from the National Energy Board, the crude oil in place at the moment that could be recovered

*[Traduction]*

Ce qu'il faut, c'est un contexte économique nouveau, qui permettra à nos membres de continuer, comme ils l'ont fait au cours des trente dernières années, à contribuer à la sécurité des approvisionnements canadiens en pétrole brut et à accroître les réserves du gaz naturel.

Les membres de votre Comité ont en main une annexe à mon mémoire, dans laquelle sont exposées certaines suggestions au sujet du bill C-48 et du PEN en général.

Pour terminer, monsieur le Président, permettez-moi de vous remercier de nouveau, ainsi que les membres de votre Comité, pour nous avoir permis de témoigner devant vous aujourd'hui.

**Le sénateur Roblin:** Le passage de la page dans lequel vous nous dites que le PEN a détruit le potentiel pétrolier des terres productrices de l'Ouest m'intéresse beaucoup. Pourriez-vous nous donner des précisions à ce sujet et nous dire, plus en détail, sur quoi se fonde cette opinion?

J'aimerais également que vous nous disiez ce qu'est selon vous ce potentiel. Je pense en particulier à la question des puits marginaux, de forage de puits intercalaires pour maximiser le rendement d'un gisement, et de la récupération tertiaire. Une étude menée récemment par le Sénat révélait que les provinces des Prairies présentaient un potentiel exceptionnel de récupération tertiaire. Pourriez-vous nous indiquer plus précisément quel est le potentiel des provinces de l'Ouest, et pourquoi ne pouvons-y avoir accès?

**M. Porter:** J'essaierai avec plaisir de répondre à cette question. La raison pour laquelle nous affirmons que le PEN a en fait détruit le potentiel du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien, c'est qu'après le paiement des nouvelles taxes, des redevances provinciales élevées et des impôts fédéraux sur le revenu, notre valeur d'actif a été réduite, particulièrement par la taxe sur les recettes pétrolières et gazières parce qu'elle est calculée sur le revenu brut. Par exemple, si le prix à la tête de puits est de \$20 et que les coûts d'exploitation sont de \$3 le baril, l'entreprise paie une taxe de 12 pour cent net sur les \$17 qui restent.

Je dirais donc que cet actif ne rapporte plus autant qu'avant la mise en œuvre du PEN. Si la valeur d'actif est réduite, il est plus difficile d'emprunter des établissements prêteurs et tout particulièrement des banques. Si les entreprises ne peuvent plus emprunter de la banque aussi facilement qu'auparavant, mais qu'elles doivent payer davantage en raison de la diminution de leur valeur d'actif, la valeur potentielle du bassin est en fait annulée; en raison de la réduction de notre revenu net, ou de notre salaire net si vous voulez, nous ne sommes pas en mesure de maintenir le même niveau d'activité. Je pense que cette affirmation sera confirmée par les entrepreneurs de forage lorsqu'ils comparaîtront devant vous. Si j'ai répondu de façon satisfaisante à cette partie de votre question, je passerai maintenant au potentiel.

**Le sénateur Roblin:** Brossez-nous donc un tableau global de la situation, et j'y reviendrai.

**M. Porter:** En ce qui a trait au potentiel de pétrole brut du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien, soit des quatre provinces de l'Ouest, et selon des chiffres obtenus notamment de l'office national de l'énergie, le pétrole brut en place récupéra-



[Text]

under conventional methods is something in the order of 5 billion barrels. In addition to that, there is a projection that another 2-½ billion barrels could be found under the appropriate economic régime over the next 20 years. In addition to that, on enhanced recovery projects there is probably another four to five billion barrels that could be recovered. If you put those figures together under the economic conditions that existed prior to the NEP you would probably have something in the order of 20 years' supply of crude oil in place. That excludes the possibilities of crude oil finds in the Northwest Territories, the Beaufort, the Arctic and the east coast.

**Senator Roblin:** You are simply talking about the western provinces?

**Mr. Porter:** Correct. The reason I am talking basically about the western provinces is that that is the backyard, if I may use that term, of the independent sector of the industry, and that is where most of our activity is carried out.

**Senator Roblin:** I wanted to come to that at a later time, to find out what interest you have in the Canada lands and what the government program in that area means to you. Sticking to the prairie provinces for the time being, I wonder if I could get a little closer understanding of your problem. First of all you have a cash flow problem.

**Mr. Porter:** Correct.

**Senator Roblin:** Your cash flow is decreased because of increased government takes of one kind or another. Secondly, your capital base has been diminished because the value of your asset has been reduced due to the tax situation. This is a tough question, and I do not know whether you have the answer. Can you quantify any of those concepts for me? It is all very well to say it is a problem, but one has to try to weigh the magnitude of the problem. How serious is it? Can you throw any light on that?

**Mr. Porter:** Yes, sir. We have some calculations here, which I would ask Mr. Poyen to refer to, if he would. We will be quoting from the calculations provided to us by the Alberta Department of Energy and Natural Resources.

**Mr. Jock S. Poyen, Manager, Economic Affairs, Independent Petroleum Association of Canada:** Before I get to that, perhaps I could address the issue of the impact the tax régimes have put on the cash flows. It was estimated last spring that at an 8 per cent PGRT level the cash flows of companies were reduced by 25 per cent to 40 per cent as a result of that tax. The reason it seems so severe is that it is a tax on which there is no opportunity to defer or write off any cost; it is off the top; it is effectively a royalty, so it goes all the way straight to the bottom line, as I am sure you appreciate. Why the cash flow becomes significant to our members in particular is the nature of our business. Our explorers have traditionally expended money in excess of their cash flows in the amounts of 130 per cent to 150 per cent. In other words, they have gone to financial institutions and borrowed beyond their means to

[Traduction]

ble selon les méthodes conventionnelles représente environ cinq milliards de barils. On peut supposer que deux milliards et demi de barils supplémentaires pourraient être découverts au cours des vingt prochaines années, dans un régime économique approprié. En outre, quatre ou cinq milliards de barils pourraient probablement être récupérés grâce à des projets de récupération assistée. Si l'on met tous ces chiffres ensemble, dans le contexte économique antérieur à la mise en œuvre du PEN, on obtient probablement des approvisionnements de pétrole brut en place pour une vingtaine d'années, tout en excluant toute possibilité de découverte de pétrole brut dans les Territoires du Nord-Ouest, dans la mer de Beaufort, dans l'Arctique et sur la côte Est.

**Le sénateur Roblin:** Vous parlez seulement des provinces de l'Ouest?

**M. Porter:** Exactement. La raison pour laquelle je parle essentiellement des provinces de l'Ouest, c'est qu'elles sont le terrain de jeu, si vous me permettez l'expression, du secteur indépendant de l'industrie; c'est là en effet que se passe la majeure partie de notre activité.

**Le sénateur Roblin:** J'avais l'intention d'arriver plus tard à cette question, pour découvrir quels sont vos intérêts dans les terres du Canada et ce que signifie pour vous le programme gouvernemental dans cette région. Nous en resterons pour le moment aux provinces des Prairies; j'aimerais avoir encore quelques éclaircissements sur votre problème. Premièrement, vous semblez avoir un problème de recettes.

**M. Porter:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** Vos recettes sont réduites en raison des retenues supplémentaires que le gouvernement fait d'une façon ou d'une autre. Deuxièmement, votre capital a diminué par ce que la valeur de votre actif a été réduite en raison de la situation fiscale. Il s'agit là d'une question difficile, et je ne sais pas si vous pouvez y répondre. Pouvez-vous quantifier ces notions pour moi? Bon d'accord, vous avez un problème, mais il faut essayer maintenant d'en évaluer l'ampleur et la gravité. Pouvez-vous nous donner des éclaircissements à ce sujet?

**M. Porter:** Oui, monsieur. Nous avons certaines données ici, que je demanderais à M. Poyen de vous exposer. Nous nous inspirons des calculs qui nous ont été fournis par le ministère albertain de l'Énergie et des Ressources naturelles.

**M. Jock S. Poyen, directeur des questions économiques, Association pétrolière indépendante du Canada:** Avant de passer à cette question, je pourrais peut-être parler des répercussions des régimes fiscaux sur nos recettes. Il a été évalué au printemps dernier qu'à un taux de 8 p. 100, la taxe sur les recettes pétrolières et gazières réduisait de 25 à 35 p. 100 les recettes des compagnies. Si cette réduction semble aussi importante, c'est que cette taxe ne permet pas de reporter ou d'amortir des frais; elle est perçue directement sur le revenu brut. C'est en fait une redevance, qui se répercute donc jusqu'au bas de l'échelle, comme vous le comprendrez sûrement. L'importance des recettes pour nos membres en particulier dépend de la nature de notre industrie. Les entreprises d'exploration consacraient traditionnellement à leurs travaux des fonds qui dépassaient leurs recettes de 130 à 150 p. 100.

[Text]

continue to search for oil and gas, and when that cash flow is reduced you will understand how that sort of leverage has been taken away from them.

We have taken a look at the netbacks that the Alberta government has produced as a result of the National Energy Program. They quoted to us, is some documents dated September, 1981—I think I could probably get copies and make them available to the committee—on a taxable case of the Independent Petroleum Association for its members, dealt with on a fully taxable case—the provincial government uses an assumption of re-investment—the netback has declined between July, 1981, from \$1.38 a barrel and a year later, July, 1982, to \$1.17 a barrel; in other words, a reduction of 21 cents a barrel. There is a slight jump as of October, 1981, which is because of an immediate price increase, and the PGRT had not gone to 12 per cent at that point. However, when they do settle it all in it is that kind of a decrease. By July, 1984, that netback increases to \$1.97 a barrel, and by July, 1986, it is \$1.99 a barrel. I think we must bear in mind that the wellhead price in that period goes from \$18.75 to \$57.75 under the terms of the Alberta agreement.

**Senator Buckwold:** What was the netback before the NEP?

**Mr. Poyen:** Probably in the neighbourhood of \$2 to \$2.25. I do not have that number in this case. It would be \$2 to \$2.25.

**Senator Buckwold:** So it is not far off when you are looking at \$1.90 odd.

**Mr. Poyen:** But we are talking of the difference between October, 1980, and July, 1986, and we are talking of the difference of \$18 a barrel of oil versus almost \$60 a barrel of oil at that time.

**Senator Barrow:** Are you talking in constant dollars?

**Mr. Poyen:** In constant dollars the netback goes from \$1.25 at July, 1981, to 96 cents at July, 1982, and to \$1.16 by 1986, so it is reduced in constant terms.

**Mr. Porter:** I think the point is that the consumers are paying effectively at the wellhead an increase from \$18.75 to \$57.75, that is an increase of almost \$40 a barrel, but the industry's share, as Mr. Poyen is pointing out, goes only from \$1.38 to \$1.99.

**The Chairman:** Does that represent the real sharing of the increase in price?

**Mr. Porter:** No, sir. What I am trying to say is that the governments are getting far and away the largest portion of that increase. The industry gets only something like, say, 60 cents out of \$40 a barrel increase. Where does the rest go?

**Senator Barrow:** All the rest of it is not profit. A lot of the rest of it represents increased costs, does it not?

**Mr. Poyen:** Yes, there are increased costs; that is correct.

[Traduction]

En d'autres termes, elles empruntaient au-dessus de leurs moyens auprès des établissements financiers pour continuer à chercher du pétrole et du gaz; avec la réduction de leurs recettes, vous comprendrez quel genre de moyen de pression leur est enlevé.

Nous avons étudié brièvement le revenu net du gouvernement albertain à la suite du Programme énergétique national. Dans des documents datés de septembre 1981, et dont je pourrais probablement obtenir des exemplaires à l'intention du Comité, le gouvernement provincial mentionnait, en se fondant sur l'hypothèse d'un réinvestissement, le cas particulier des taxes perçues des membres de l'Association pétrolière indépendante. Leur revenu passera de \$1.38 le baril en juillet 1981 à \$1.17 le baril un an plus tard, en juillet 1982; en d'autres termes, il s'agit d'une réduction de 21 cents le baril. Il y a eu une légère augmentation en octobre 1981, en raison d'une hausse de prix directe et parce que la taxe sur les recettes pétrolières et gazières n'était pas encore passée à 12 p. 100 à ce moment-là. Cependant, l'un dans l'autre, il s'agit d'une réduction de cet ordre. D'ici juillet 1984, ce revenu net passera à \$1.97 le baril, et d'ici juillet 1986, à \$1.99 le baril. Je pense qu'il ne faut pas oublier que le prix à la tête de puits passera de \$18.75 à \$57.75 pendant cette période en vertu de l'accord avec l'Alberta.

**Le sénateur Buckwold:** Quel était le revenu net avant la mise en œuvre du PEN?

**M. Poyen:** Il se situait probablement aux alentours de \$2 ou \$2.25; je n'ai pas de chiffre exact à ce sujet, mais c'est quelque chose de cet ordre.

**Le sénateur Buckwold:** Vous n'êtes donc pas loin lorsque vous parlez de \$1.90 environ.

**M. Poyen:** Mais nous parlons de la différence entre octobre 1980 et juillet 1986, et entre \$18 et près de \$60 le baril de pétrole.

**Le sénateur Barrow:** Parlez-vous en dollars constants?

**M. Poyen:** En dollars constants, le revenu net passe de \$1.25 en juillet 1981 à 96 cents en juillet 1982, et à \$1.16 d'ici 1986; il est donc réduit en termes de dollars constants.

**M. Porter:** Je pense que ce qu'il faut souligner, c'est que les consommateurs payent en fait à la tête de puits une augmentation d'environ \$40 le baril, puisque ce dernier passe de \$18.75 à \$57.75, mais que, comme l'a souligné M. Poyen, la part de l'industrie passe seulement de \$1.38 à \$1.99.

**Le président:** Ce chiffre représente-t-il le partage réel de l'augmentation du prix?

**M. Porter:** Non, monsieur. Ce que j'essaie d'expliquer, c'est que les gouvernements s'approprient la portion de loin la plus importante de cette augmentation. L'industrie ne reçoit qu'environ 60 cents sur une augmentation de \$40 le baril. Où va donc le reste?

**Le sénateur Barrow:** Tout le reste ne passe pas en profit; l'augmentation des coûts en représente une bonne partie, n'est-ce pas?

**M. Poyen:** Oui, effectivement, les coûts augmentent.



[Text]

**Senator Barrow:** Do you have those figures?

**Mr. Poyen:** The figures that the Government of Alberta was using started at \$2.26 a barrel in July, 1981, and by the end of this term, by their numbers, it is \$6.62 a barrel.

**Mr. Porter:** If I may look at it another way, the royalty rate for the province goes from 45.1 per cent to 48.4 per cent. The incremental oil revenue tax goes from zero to \$4.90 a barrel, and the PGRT goes from \$1.32 to \$6.14. So even the PGRT goes up in larger dollar terms than our operating costs under this Alberta government calculation.

**The Chairman:** It is calculated on a higher base.

**Mr. Porter:** That is right.

**Senator Buckwold:** On this particular question—and I think certainly amongst most of us you have our full sympathy—I am looking at that cash flow problem in the sense that basically your cash flow is still going up. It is not going down.

**Mr. Poyen:** In real terms it is declining.

**Senator Buckwold:** We were told the figures you gave us were in constant dollar terms.

**Mr. Poyen:** The second set were. They were going from \$1.25 to \$1.16 by the end. In absolute terms they go from \$1.38 to \$1.99.

**Senator Godfrey:** Is the word "netback" a euphemism for the word "profit"?

**Mr. Porter:** It is what you have left over after you have paid all your bills.

**Senator Roblin:** Coming back to this question of the position of the industry, when the NEP first came in there was a considerable migration of the smaller Canadian companies to the United States. Their exploration emphasis, their capital and their men, to some extent, migrated across the border. Since then there has been the settlement of last September. How do you now view the situation? Do you expect the exodus of the smaller Canadian companies to reverse and return to Canada? How far has that gone to re-establish the attractiveness of the Canadian-provincial oil play?

**Mr. Porter:** We do not think it will cause a reversal at all. It might stabilize and hold flat, and I hope for the benefit of Canada that that does occur. If you are looking in economic terms at the relevant investment opportunities in the United States versus Canada in the oil and gas industry, I would quote Bernard Picchi of Solomon, who says that the netbacks in the United States are at least four times greater there than they are in Canada. What a lot of people do not seem to appreciate is that if you move an operation, that is, people, resources and dollars to an area—let us use the United States as an example—and you are successful, that is probably your lowest dollar cost, but when you develop the play that you found oil or gas that is when you are going to be spending most of your money. Therefore, once you are there and successful, you are committed to stay there in effect, unless you choose to sell out

[Traduction]

**Le sénateur Barrow:** Avez-vous des chiffres à ce sujet?

**M. Poyen:** Selon les données fournies par le gouvernement de l'Alberta, les coûts étaient de \$2.26 le baril en juillet 1981, et à la fin de la période à l'étude, toujours selon ces chiffres, ils se situaient à \$6.62 le baril.

**M. Porter:** Si je puis considérer la question d'un autre angle, le taux de redevance pour la province passe de 45.1 à 48.4 p. 100. La taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires passe de zéro à \$4.90 le baril, et la taxe sur les recettes pétrolières et gazières passe de \$1.32 à \$6.14. Cette dernière est donc elle-même plus élevée que nos coûts d'exploitation, selon les calculs du gouvernement albertain.

**Le président:** Elle est calculée sur une base plus élevée.

**M. Porter:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Sur ce point particulier—et je pense que vous avez toute la sympathie de la plupart d'entre nous—je pense qu'en fait, vos recettes continuent d'augmenter; elles ne baissent pas.

**M. Poyen:** En termes réels, elles baissent.

**Le sénateur Buckwold:** Mais vous nous avez dit que les chiffres que vous nous cités étaient en dollars constants.

**M. Poyen:** La deuxième série de chiffres l'était. En dollars constants, le revenu net passait de \$1.25 à \$1.16, tandis qu'en termes absolus, il passait de \$1.38 à \$1.99.

**Le sénateur Godfrey:** L'expression «revenu net» est-il un euphémisme pour le terme «profit»?

**M. Porter:** Elle désigne ce qui reste après que toutes les factures ont été payées.

**Le sénateur Roblin:** Pour en revenir à la situation de l'industrie, il y a eu un véritable exode de petites entreprises canadiennes vers les États-Unis lors de la mise en œuvre du PEN. Leurs travaux d'exploration, leur capital et leur personnel, dans une certaine mesure, ont traversé la frontière. Or, l'accord de septembre dernier est intervenu depuis ce temps-là. Comment voyez-vous maintenant la situation? Croyez-vous que ces petites entreprises canadiennes renverseront le mouvement et reviendront au Canada? Dans quelle mesure l'accord a-t-il ranimé l'intérêt des entreprises pour le jeu que se jouent le Canada et les provinces au sujet du pétrole?

**M. Porter:** Nous ne pensons pas qu'il entraînera un renversement. Il est possible que la situation se stabilise, et j'espère que c'est ce qui se produira pour le bien du Canada. Si l'on considère en termes économiques les possibilités d'investissements aux États-Unis et au Canada dans l'industrie du pétrole et du gaz, permettez-moi de citer Bernard Picchi de Solomon, selon qui le revenu net aux États-Unis est au moins quatre fois plus élevé qu'au Canada. Peu de gens semblent se rendre compte que le déménagement d'une entreprise, c'est-à-dire de son personnel, de ses ressources et de ses fonds dans une région donnée, par exemple aux États-Unis, est probablement l'opération la moins coûteuse financièrement; cependant, la mise en valeur du gisement dans lequel a été découvert du pétrole ou du gaz est la phase la plus coûteuse. Par conséquent, une fois installée quelque part avec succès, l'entreprise est plus ou



[Text]

for some reason, for the life of the reserves in that well or the play that you are operating in. I do not see it reversing at all, sir.

The unfortunate thing is that it is not only drilling and service rigs and the dollars, but it is also the entrepreneurial talent that is gone that is most important—people who are prepared to take risks and put deals together, whether they be geologists, engineers or geophysicists—and it is unfortunate that this has occurred.

In response to your question, I cannot see it being reversed because in the first two years under the Alberta-federal agreement our netbacks under crude oil are slightly lower than they were under the NEP. After the first two years they broaden out such as the agreement provides a greater netback.

**Senator Roblin:** Are we talking now of new or old oil?

**Mr. Porter:** Old oil. On old gas and even new gas your netbacks are relatively constant under the agreement with Alberta. On new oil there is a tremendous pricing opportunity there, as you appreciate, of approximately \$75 a barrel.

**Senator Roblin:** I understand the proposition with respect to old oil—that is a dead duck in many ways—but I was thinking the new regime on new oil ought to be sufficiently attractive to get many of those people to come back and look for it. What would you say to that?

**Mr. Porter:** I will respond to that and then Mr. Poyen will have something to add. I said earlier our capability of financing has been reduced by the reduction of the value of our assets, and I am sure you understand that, but what you basically rely upon for your money to carry on new exploration is your existing cash flow, and that has been reduced. There is substantial crude oil potential in western Canada, but to take advantage of it you have to be able to either raise it internally from your cash flows or to obtain it from outside; and raising money for the oil and gas business from outside at the present time is a very difficult thing to do.

**Senator Roblin:** The new budget did not help too much either, did it?

**Mr. Porter:** No.

**Mr. Poyen:** On the question of new oil, lest we confuse the issue, in Alberta we have a new oil and an old oil for royalty purposes as well as for pricing purposes, and that is for the conventional oil to be found, and you will still get some of that conventional old oil pricing for new oil discovered. The new oil reference price is applied only to oil found beyond the defined pools as they now exist.

[Traduction]

moins condamnée à y rester à moins qu'elle ne choisisse de vendre pour une raison quelconque, en raison des réserves contenues dans le puits ou le gisement exploité. Je ne pense pas qu'il ait possibilité de revenir en arrière.

Ce qui est malheureux, c'est que ce ne sont pas seulement les fonds et les installations de forage et de services qui sont partis, mais ce sont aussi—ce qui est plus important—les compétences de gens prêts à prendre des risques et à faire des affaires ensemble, que ce soient des géologues, des ingénieurs ou des géophysiciens.

En réponse à votre question, je ne crois pas qu'un renversement soit possible parce qu'au cours des deux premières années d'application de l'accord entre l'Alberta et le fédéral, le revenu net que nous tirerons du pétrole brut sera légèrement plus bas qu'en vertu du Programme énergétique national. Après ces deux ans, nos recettes nettes se diversifieront, de sorte que l'accord permettra finalement un revenu net plus élevé.

**Le sénateur Roblin:** Parlons-nous ici du pétrole nouveau ou ancien?

**M. Porter:** Du pétrole ancien. Pour ce qui est du gaz ancien, et même du nouveau, le revenu net est relativement constant en vertu de l'entente avec l'Alberta. Pour ce qui est du nouveau pétrole, il est très possible, comme vous le comprendrez, de fixer les prix à environ \$75 le baril.

**Le sénateur Roblin:** Je comprends votre argument en ce qui a trait au pétrole ancien—dont le sort est joué de bien des façons—, mais je pensais que le nouveau régime relatif au nouveau pétrole devrait être suffisamment attirant pour inciter beaucoup d'entreprises à revenir pour en profiter. Qu'en dites-vous?

**M. Porter:** Je répondrai à cette question, et M. Poyen aura ensuite quelque chose à ajouter. J'ai déjà dit que notre capacité de financement avait été réduite par la baisse de valeur de notre actif, et je suis sûr que vous me comprenez. Cependant, ce qui est essentiel pour consacrer des fonds à l'exploration nouvelle, ce sont les recettes existantes, et elles ont été réduites. Le potentiel de pétrole brut dans l'Ouest du Canada est important, mais pour en profiter, les entreprises devront être capables de puiser les fonds nécessaires à même leurs recettes ou les obtenir de l'extérieur; or, à l'heure actuelle, il est très difficile de trouver des fonds pour l'industrie du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Roblin:** Le nouveau budget ne vous a pas aidés beaucoup, n'est-ce pas?

**M. Porter:** Non.

**M. Poyen:** Sur la question du nouveau pétrole, pour qu'il n'y ait aucune confusion, nous avons en Alberta du nouveau pétrole et du pétrole ancien, pour les besoins du calcul des redevances et de la fixation des prix, mais il s'agit toujours de pétrole conventionnel à découvrir; il arrive encore que le prix du pétrole conventionnel ancien soit appliqué au nouveau pétrole découvert. Le prix de référence du nouveau pétrole n'est appliqué qu'au pétrole découvert à l'extérieur des gisements actuels.

[Text]

**Senator Roblin:** They do not apply to new development wells?

**Mr. Poyen:** That is correct. It is outside the existing pools. There is a significant opportunity there. The difficulty perhaps is that there is not much outside of those existing pools. We have explored fairly well in the west. I think there are some fine opportunities in Saskatchewan, perhaps because they have a slightly different definition of new oil reference price than does Alberta, but there are some opportunities there. The new oil reference price netbacks still would be about half of what they will be in the United States for comparable finds. Therefore, the economic opportunity is still slightly better in the United States. As Mr. Porter suggested, once an operation is based, established and conducting activity in Denver, Wichita, Tulsa or wherever it may be, it is just further encouragement to stay. He gets a better economic return and it continues to stay better, although it is acknowledged as being significantly better than it was in Canada.

**Senator Balfour:** Mr. Chairman, could one of the witnesses indicate to us what effect on netback the recently announced doubling, as I understand it, of the Alberta provincial royalty credit will have on your segment of the industry. At the same time can you indicate whether or not you anticipate any further beneficial measures originating with the Alberta government that would improve the economics of the industry?

**Mr. Porter:** The Alberta government doubled the royalty rebate from \$1 million maximum to \$2 million or 50 per cent of your royalties paid, but the ceiling was \$2 million. That was a great boost to a number of our smaller members because of cash flow problems. In respect to the calculation of the netback, we have not prepared those figures and you would almost have to do them on an individual company basis to come up with any meaningfulness to them. If, previously, you were paying a million dollars to the Crown and you got a million dollars back, why that was great. Some of the things we have suggested here are designed to alleviate some of the cash flow problems that we have. We can take some cases, if you wish, and report to you if you would like some individual calculations done under certain assumptions.

**The Chairman:** I think we certainly would.

**Mr. Porter:** We will be glad to do so.

**Senator Godfrey:** Are the figures of five billion barrels and 2.5 billion barrels with regard to potential confined to defined pools, or do they include possible new discoveries? I can recall Mr. Blair saying before the National Finance committee that he does not have much faith in the attempts at finding new pools. I guess that is why they are concentrating in other areas. Just what do those figures include? Do they include the possibility of going outside?

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Il ne s'applique pas aux nouveaux puits de développement?

**M. Poyen:** Non, seulement à l'extérieur des gisements existants. Cela représente une occasion intéressante. La difficulté, c'est peut-être qu'il n'y a pas grand-chose à l'extérieur de ces gisements. Nous avons exploré à peu près tous le territoire dans l'Ouest. Je pense qu'il y a encore de bonnes possibilités en Saskatchewan, peut-être parce que cette province ne définit pas tout à fait comme l'Alberta le prix de référence du nouveau pétrole; mais le potentiel est là. Les recettes relatives au prix de référence du nouveau pétrole représenteraient cependant encore la moitié seulement environ de ce qu'elles seraient aux États-Unis pour des découvertes comparables. Par conséquent, les possibilités économiques sont encore un peu meilleures aux États-Unis. Comme l'a indiqué M. Porter, une fois qu'une entreprise est établie à Denver, Wichita, Tulsa ou ailleurs, elle est d'autant plus encouragée à rester. Son rendement économique est meilleur, et se maintient, même s'il est reconnu que la situation au Canada est beaucoup plus intéressante qu'elle ne l'était.

**Le sénateur Balfour:** Monsieur le Président, un des témoins pourrait-il nous indiquer quels seront les effets, sur le revenu net des entreprises de votre secteur, du redoublement annoncé récemment, si je comprends bien, du crédit de redevances de l'Alberta? En même temps, pourriez-vous nous indiquer si vous prévoyez que le gouvernement albertain prendra d'autres mesures profitables qui permettraient d'améliorer la situation économique de l'industrie?

**M. Porter:** Le gouvernement albertain a doublé son dégrèvement sur les redevances, dont le maximum passe de \$1 million à \$2 millions, c'est-à-dire un pourcentage de 50 p. 100 des redevances payées jusqu'à concurrence de \$2 millions. Cette mesure a permis une reprise spectaculaire des petites entreprises qui avaient des problèmes de recettes. En ce qui a trait au calcul du revenu net, nous n'avons pas préparé de chiffres en ce sens; il faudrait presque les établir en fonction de chaque entreprise pour qu'ils aient un certain sens. Si, auparavant, les entreprises versaient un million à la Couronne et recevaient en retour un autre million, c'était magnifique. Certaines des mesures que nous avons suggérées ici sont destinées à remédier jusqu'à un certain point à nos problèmes de recettes. Si vous le voulez, nous pouvons étudier quelques cas particuliers et vous présenter un rapport à ce sujet; nous ferons alors des calculs individuels en nous fondant sur certaines hypothèses de travail.

**Le président:** Ce serait certainement très utile.

**M. Porter:** Et ce sera un plaisir pour nous.

**Le sénateur Godfrey:** Les chiffres que vous nous avez cités au sujet du potentiel, soit 5 milliards et 2,5 milliards de barils, se limitent-ils aux gisements déjà définis, ou s'ils englobent de nouvelles découvertes éventuelles? Je me souviens que M. Blair a dit au Comité des finances nationales qu'il n'espérait pas grand-chose des tentatives pour trouver de nouveaux gisements. J'imagine que c'est pour cela que les entreprises se concentrent dans d'autres régions. Nous aimerions savoir exactement ce qu'englobent ces chiffres. Tiennent-ils compte de la



[Text]

**Mr. Porter:** Yes, sir. The first figure is from established pools, the five billion barrels. The second figure, 2.5 billion barrels, represents as yet undiscovered pools, and the enhanced oil recovery of four billion barrels, I think that was the figure I mentioned, refers to existing pools from which additional production can be brought forward by stimulation, whether it be by steam or chemical injection.

**Mr. Chairman,** if I may digress for a moment, members of the committee may have noticed that one of our many companies has announced some very significant crude oil finds in an area about 160 miles northeast of Edmonton. The wells there have tested in excess of 600 barrels a day. So that it is an optimistic note. We think there is a great potential yet, particularly in the area of deeper drilling for crude oil finds.

**Senator Godfrey:** Are these estimates based upon solid geological information or on the eternal optimism of wildcat drillers?

**Mr. Porter:** The industry is always optimistic.

**Senator Godfrey:** When your organization made the prediction that Canada had reserves that would last for some four or five hundred years, although you certainly believed in that prediction at the time, is that the kind of estimate you are making with regard to the 2.5 billion barrels, or do you have more solid information?

**Mr. Porter:** Our information is much more solid, and let us leave the four-or-five-hundred-year reserves behind us. As an example, I mentioned the potential of crude oil finds at deeper levels. The Pembina field, about 120 miles west of Edmonton, has been producing from the Cardium formation at a depth of about 5,000 feet for 26 years. Because of better seismic technology and application, three years ago certain companies looked at deeper drilling and went down to about 11,000 feet where they found pinnacle reefs which have been very highly productive, some well producing over 1,000 barrels a day. We do not think this is a single shot in the dark because there has been some 60 wells brought on since that time in this particular trend.

What might be found closer to the foothills and further north or south, we do not know yet. One never knows what one has until one drills the well. The deep basin is described as being essentially gas. Certainly it is gas prone, but there have been a heck of a lot of oil wells found in the deep basin.

**Senator Godfrey:** It seems to me that the more gas you discover in excess of our current needs, the more pressure there is to export it, so you can find more gas to export more gas and so on. Certainly, discoveries of new gas help the economic situation in Ontario and Quebec, as you have pointed out, but in the long run, looking ahead some 50 or 60 years, are we

[Traduction]

possibilité de faire de la prospection à l'extérieur des gisements actuels?

**M. Porter:** Oui, monsieur. Le premier chiffre (5 milliards de barils) concerne les gisements existants, tandis que le deuxième (2,5 milliards de barils) s'applique aux gisements qui n'ont pas encore été découverts; le chiffre de 4 milliards de barils de pétrole relatif à la récupération assistée—je pense que c'est le chiffre que j'ai mentionné—fait référence aux gisements actuels dont la production pourrait être stimulée, que ce soit par injection de vapeur ou de produits chimiques.

Monsieur le président, si vous me permettez d'ouvrir une parenthèse, les membres du Comité ont peut-être remarqué qu'une de nos nombreuses entreprises a annoncé des découvertes très importantes de pétrole brut dans une région située à environ 160 milles au nord-est d'Edmonton. Les puits qui s'y trouvent ont produit au cours des essais plus de 600 barils par jour. Voilà donc une note optimiste. Nous pensons qu'il existe encore beaucoup de possibilités de découvertes de pétrole brut, particulièrement dans le domaine du forage à grande profondeur.

**Le sénateur Godfrey:** Ces prévisions sont-elles fondées sur des renseignements géologiques sûrs ou sur l'éternel optimisme des foreurs d'exploration?

**M. Porter:** L'industrie est toujours optimiste.

**Le sénateur Godfrey:** Votre organisation a déjà prédit que le Canada avait des réserves pour quatre ou cinq cents ans encore; vous étiez certainement convaincus à l'époque, mais faites-vous le même genre d'évaluation pour les 2,5 milliards de barils, ou si vous vous fondez sur des renseignements plus sûrs?

**M. Porter:** Nos renseignements sont beaucoup plus sûrs; ne parlons plus des réserves pour quatre ou cinq cents ans. Par exemple, j'ai mentionné les possibilités de découvertes de pétrole brut à grande profondeur. Le gisement Pembina, à environ 120 milles à l'ouest d'Edmonton, produit depuis 26 ans au niveau de la formation de Cardium, à une profondeur d'environ 5 000 pieds. Grâce à l'amélioration des techniques d'exploration sismique, certaines entreprises ont fait de la prospection à grande profondeur il y a trois ans et se sont rendues à environ 11 000 pieds, où elles ont trouvé des récifs-pinnacles très productifs; certains puits ont produit jusqu'à 1 000 barils par jour. Nous ne croyons pas que ce soit simplement un coup de chance, parce que plus de 60 éuits ont été mis en production depuis cette époque dans ce secteur particulier.

Nous ne savons pas encore ce que l'on pourrait découvrir plus près des montagnes, ou plus au nord ou au sud; on ne sait jamais avant d'avoir foré le puits. Le bassin profond semble contenir essentiellement du gaz. Il est certainement plus susceptible d'en contenir, mais on y a aussi trouvé énormément de pétrole.

**Le sénateur Godfrey:** Il me semble que plus on découvre de gaz excédentaire aux besoins actuels du pays, plus il y a de pressions pour l'exporter, afin de pouvoir trouver davantage de gaz pour en exporter davantage, et ainsi de suite. Les découvertes de gaz nouveau contribuent certainement à améliorer la situation économique de l'Ontario et du Québec, comme vous



[Text]

really doing ourselves a service at this time, to find all this gas and then, because of economic reasons, export it to the United States? Looking to the future, what is the ultimate benefit to Canada and Alberta?

**Mr. Porter:** What you are asking, senator, is how large are the national gas reserves in Canada or for how many years will we have natural gas? The National Energy Board—and let me refer to them as the gospel at the moment—in their last report indicated we have in excess of 28 years' supply, based on current delivery requirements. This includes the domestic requirements, and it makes an allowance for the TQ&M pipeline as well as our existing export permits to the United States. The report does not include the calculations because gas in so many areas such as Sable Island, east coast Labrador, the Arctic Islands, the Beaufort Sea, the Yukon and the Northwest Territories have no transportation facilities.

The National Energy Board has a very conservative rule, if you will, whereby reserves must be attached to a market before they will give any credit to those reserves. Another point with regard to our exports is that in every export licence, for example, to the United States, there is a clause which states that Canada can reduce or stop delivery of gas under this permit at such time as et cetera, et cetera. So there is some additional protection there.

With regard to national gas usage, though, there is another facet coming into greater significance and that is the petrochemical industry. There have been a significant number of plants coming onstream and some are proposed for the future. These plants are largely located in Alberta, but some are coming to fruition in British Columbia as well. So to ask me specifically how much gas we have and how long it will last, I really can't answer you. I, too, rely on the National Energy Board. The point is that if we are selling an asset, natural gas, outside the country or converting it into a petrochemical or fertilizer for export or domestic usage, then we should replace that asset with something of at least equivalent value and equivalent volume. To do that, as you have indicated, sir, requires an ongoing exploration program.

The worst thing that could happen is that we leave all this gas in the ground thereby cutting back activity because it would have the effect of fulfilling the prophesy that there is no more gas in Canada simply because there has been no development. We say, "maintain a steady pace which coincides with the national interest and which is, as well, in the interest of the industry, by developing these resources and utilizing them to the maximum form possible." In other words, petrochemicals are a higher priced commodity than natural gas in its raw form. I think we will find that we can respond, and that if we are not responding and not finding gas, certainly the regulatory authorities in British Columbia and Alberta and the National Energy Board would slow down our exports.

[Traduction]

l'avez souligné, mais à long terme, si l'on fait des projections pour les 50 ou 60 prochaines années, est-ce que nous nous rendons vraiment service à l'heure actuelle en extrayant tout ce gaz et en l'exportant ensuite aux États-Unis pour des raisons économiques? Si l'on tient compte de l'avenir, quels sont les avantages qu'en retireront le Canada et l'Alberta?

**M. Porter:** Ce que vous voulez connaître, sénateur, c'est l'envergure des réserves nationales de gaz au Canada, et le temps que dureront ces réserves? L'Office national de l'énergie—l'autorité en la matière pour le moment—a indiqué dans son dernier rapport que nous avons des réserves pour plus de 28 ans, si les exigences actuelles de livraison se maintiennent. Ce chiffre englobe les besoins du marché canadien, et prévoit une marge pour le pipeline TQ&M, de même que pour nos permis d'exportation actuels vers les États-Unis. Le rapport ne comprend pas de calculs précis parce que de nombreuses régions comme l'île de Sable, la côte Est du Labrador, les îles de l'Arctique, la mer de Beaufort, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ne sont pas équipées pour le transport de leur gaz.

L'Office national de l'énergie a une règle très sûre, si vous voulez, selon laquelle les réserves doivent être reliées à un marché pour que leur existence soit reconnue. Un autre point au sujet de nos exportations, c'est que tous les permis d'exportation, par exemple vers les États-Unis, comprennent une clause selon laquelle le Canada peut réduire ou interrompre ses livraisons de gaz en vertu de ce permis, au moment voulu, etc. Il y a donc là une protection supplémentaire.

En ce qui a trait à l'utilisation nationale du gaz, cependant, il existe une autre facette qui acquiert de plus en plus d'importance: l'industrie pétrochimique. Un nombre important d'usines ont été ouvertes, et certaines autres sont prévues pour l'avenir. Ces usines sont situées pour la plupart en Alberta, mais certaines s'établissent également en Colombie-Britannique. Je ne peux donc pas vous préciser combien de gaz nous avons et combien de temps il nous durera. Moi aussi, je dois me fier aux chiffres de l'Office national de l'énergie. Le problème, c'est que si nous vendons une ressource comme le gaz naturel à l'extérieur du pays ou si nous la convertissons en produits pétrochimiques ou en fertilisants destinés aux marchés intérieurs ou extérieurs, nous devrions la remplacer par une ressource au moins équivalente en valeur et en volume. Pour ce faire, comme vous l'avez indiqué, monsieur, il faudra un programme d'exploration continue.

Le pire qui puisse arriver, c'est que nous laissions tout ce gaz sous terre, ce qui réduirait l'activité; la prédiction voulant qu'il n'y a plus de gaz au Canada, simplement parce qu'il n'a pas été mis en valeur, serait ainsi réalisée. Selon nous, il faut maintenir un rythme stable qui coïncide avec l'intérêt du pays et de l'industrie, en exploitant ces ressources et en les utilisant le mieux possible. En d'autres termes, les produits pétrochimiques ont un prix beaucoup plus élevé que le gaz naturel brut. Je pense que nous découvrirons que nous pouvons répondre à la demande; si nous n'y répondons pas et que nous ne trouvons pas de gaz, les organismes de réglementation de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, de même que l'Office national de l'énergie, ralentiront nos exportations.

[Text]

**Senator Godfrey:** Just after the announcement of the National Energy Program about one year ago, I was in Vancouver and, if I recall correctly, they are only exporting from British Columbia something like 25 per cent of the gas that has been authorized for export. The government has made predictions in the national energy policy—and I am going ahead some years now—on the assumption that the average amount of gas to be exported was 40 per cent. I may be wrong in my figures, but what is the situation now? If we are overpriced in the market at the present time and they are only accepting 25 per cent of what we have authorized, then that is one situation. What is the present situation?

**Mr. Porter:** In round numbers the authorized exports to the United States are about one trillion cubic feet per year, and I think they are taking approximately three-quarters of that from the entire country. British Columbia is hardest hit because their gas goes into a market area where there is severe competition from lower-priced fuel oils, U.S. domestic gas as well as hydro-electric power. Certainly, most other markets are not as highly competitive with Canadian gas. I suppose the biggest market potential for us is the northeastern coast of the United States, Boston, New York, Baltimore and on down. We should be hearing from the NEB sometime next spring when it will consider the markets of export for additional volumes of gas.

**Senator Godfrey:** I can recall that before the national energy policy, the companies in Canada had two budgets; one where they used the profits—I am sorry, the netbacks—to explore in Canada because doing so would reduce the tax advantage and so on. As you pointed out, they had to raise more money. The new money which they received from the public, which did not have the same tax advantages in Canada, was going down to the United States. Is that why, when companies raise new capital, for the reasons you pointed out, it is much better for them to go to the United States? Since the National Energy Program, what is the situation in that respect? Am I right that, generally speaking, before the National Energy Program companies operated in that fashion?

**Mr. Porter:** Some did.

**Senator Godfrey:** Has the situation changed since the National Energy Program?

**Mr. Porter:** It is very difficult to raise money in Canada for domestic oil and gas development and exploration activity. We have discussed the fact that the return is greater in the United States. Earlier this year, but not lately, some new money was raised specifically from Canadians for work in the United States and not in Canada.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** J'étais à Vancouver tout de suite après le lancement du Programme énergétique national il y a environ un an; si je me souviens bien, la Colombie-Britannique n'exporte qu'environ 25 p. 100 du gaz dont l'exportation a été autorisée. Le gouvernement a fait des prédictions dans sa politique énergétique nationale—et j'avance ici de quelques années—en se fondant sur l'hypothèse que la proportion moyenne du gaz destiné à l'exportation était de 40 p. 100. Je puis me tromper dans mes chiffres, mais quelle est la situation actuelle? Se pourrait-il que notre produit soit trop cher sur le marché à l'heure actuelle et que les pays importateurs n'acceptent que 25 p. 100 des exportations que nous avons autorisées? Quelle est la situation actuelle?

**M. Porter:** En chiffres ronds, les exportations autorisées vers les États-Unis sont d'environ un billion de pieds cubes par année, et je pense que les trois-quarts environ de cette quantité proviennent de l'ensemble du pays. La Colombie-Britannique est la plus durement frappée parce que son gaz est destiné à un marché où il doit faire une concurrence serrée à l'huile lourde, au gaz américain et à l'énergie hydro-électrique, qui coûtent moins cher. Certainement, le gaz canadien n'est pas soumis à une concurrence aussi forte sur la plupart des autres marchés. Je suppose que les plus importants débouchés pour nous sont la côte Nord-Est des États-Unis, Boston, New York, Baltimore et plus bas. Nous devrions avoir des nouvelles de l'Office national de l'énergie le printemps prochain, lorsqu'il étudiera les marchés d'exportation pour des quantités supplémentaires de gaz.

**Le sénateur Godfrey:** Je me souviens qu'avant l'élaboration de la politique énergétique nationale, les entreprises canadiennes avaient deux budgets; dans l'un d'eux, elles utilisaient leurs profits—pardon, leur revenu net—pour faire de l'exploration au Canada parce qu'elles réduisaient ainsi leurs avantages fiscaux, et pour d'autres raisons du même genre. Comme vous l'avez souligné, elles devaient trouver de l'argent. Les nouveaux fonds qu'elles recevaient du public, et qui n'étaient pas visés par les mêmes avantages fiscaux au Canada, étaient acheminés vers les États-Unis. Est-ce la raison pour laquelle il est beaucoup plus avantageux pour les compagnies, pour les motifs que vous avez signalés, de s'en aller aux États-Unis lorsqu'elles augmentent leur capital? Depuis la mise en œuvre du Programme énergétique national, quelle est la situation dans ce domaine? Est-il vrai qu'en règle générale, les entreprises fonctionnaient de cette façon avant la mise en œuvre du Programme?

**M. Porter:** Certaines, oui.

**Le sénateur Godfrey:** La situation a-t-elle changé depuis la mise en œuvre du Programme énergétique national?

**M. Porter:** Il est très difficile de recueillir des fonds au Canada pour des projets de mise en valeur et d'exploration du pétrole et du gaz canadiens. Nous avons discuté du fait que les revenus sont meilleurs aux États-Unis. Il y a quelque temps, vers le début de l'année, des fonds nouveaux ont été perçus précisément des Canadiens pour des travaux aux États-Unis, et non au Canada.



[Text]

**Senator Godfrey:** That is what I was told the situation was before the National Energy Program.

**Mr. Porter:** It is still going on to some extent.

**Senator Godfrey:** The new money does not receive a tax advantage in Canada.

**Mr. Porter:** None.

**Senator Godfrey:** It never did, so the situation has not changed.

**Mr. Porter:** Correct.

**Senator Barrow:** On page 4 of your brief you state:

... IPAC has stated before that the discretionary powers granted the minister in C-48 are too broad and too numerous.

Would you care to comment on how the powers compare with the powers of the provinces under which the independent oil companies operate at the present time?

**Mr. Porter:** Only under emergency circumstances—and correct me if I am wrong, Mr. Poyen—will the Province of Alberta require us to drill another well whereas under Bill C-48 the minister can require us to drill additional wells at our cost and expense. He will do so if he or his officials decide that there may be additional accumulation of hydrocarbons just beyond where the present drilling is taking place.

Our point is that, if the industry, which really is better equipped to judge whether there are some additional resources there, is given the time to evaluate the prospect and perhaps carry out additional seismic work, it is in its financial interest to proceed as quickly as possible. To try to expedite the drilling of a well or wells, we think, is unnecessary and does not make good business or economic sense until there has been an opportunity to evaluate the reservoir.

**Senator Barrow:** You say that there are about 60 such powers. Could your association supply us with a list of the more drastic powers?

**Mr. Porter:** Yes, sir, we would be very pleased to.

**Mr. Poyen:** In our submission to the House of Commons Committee on National Resources and Public Affairs, we appended to our submission at that time 63 examples of ministerial discretion in that bill, and we would be pleased to submit that to this committee as well.

**Mr. Porter:** There have been a couple of changes, and we would be pleased to up-date our appendix.

**Senator Barrow:** Would you delineate those that are exceptional insofar as the National Energy Program is concerned as compared with provincial powers?

**Mr. Porter:** Yes, sir, we would be very pleased to do that.

**Senator Barrow:** My second question is that on page 5 you say:

... I would be less than frank if I did not say that the NEP has had a very serious and adverse effect not only on

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** A ce qu'on m'a dit, c'était le cas avant la mise en œuvre du Programme énergétique national.

**M. Porter:** C'est encore le cas dans une certaine mesure.

**Le sénateur Godfrey:** Les nouveaux fonds ne profitent pas d'avantages fiscaux au Canada.

**M. Porter:** Aucun.

**Le sénateur Godfrey:** Ils n'en ont jamais profité, donc la situation n'a pas changé.

**M. Porter:** Exactement.

**Le sénateur Barrow:** A la page de votre mémoire, vous signalez

que votre association a déjà indiqué que les pouvoirs discrétionnaires accordés au Ministre en vertu du bill C-48 sont trop vastes et trop nombreux.

Pourriez-vous nous dire comment ces pouvoirs se comparent aux pouvoirs des provinces qui régissent à l'heure actuelle le fonctionnement des entreprises pétrolières indépendantes?

**M. Porter:** C'est seulement en cas d'urgence—et vous me corrigerez si je me trompe, monsieur Poyen—que l'Alberta peut nous demander de forer un autre puits, tandis qu'en vertu du bill C-48, le Ministre peut nous demander de forer des puits supplémentaires à nos frais, si lui ou ses fonctionnaires décident qu'il peut y avoir accumulation supplémentaire d'hydrocarbures juste à côté du site du forage en cours.

Ce que nous tenons à souligner, c'est que si l'industrie, qui est vraiment mieux placée pour juger de l'existence de ressources supplémentaires, a le temps d'évaluer la situation et peut-être d'entreprendre des travaux d'exploration sismique supplémentaires, il est dans son intérêt, du point de vue financier, d'agir le plus vite possible. Nous pensons qu'il est inutile d'essayer de hâter le forage de puits, et que cette mesure n'est pas très sensée, du point de vue commercial et économique, jusqu'à ce qu'il y ait eu possibilité d'évaluer le réservoir.

**Le sénateur Barrow:** Vous dites que le projet de loi compte environ 60 pouvoirs discrétionnaires. Votre association pourrait-elle nous fournir une liste des plus importants?

**M. Porter:** Oui, Monsieur, avec plaisir.

**M. Poyen:** Dans notre mémoire au Comité de la Chambre des communes des ressources nationales et des travaux publics, nous avons joint en annexe une liste de 63 exemples de pouvoirs discrétionnaires accordés au Ministre par cette loi, et nous pourrions facilement présenter cette annexe à votre Comité aussi.

**M. Porter:** Il y a eu quelques changements, mais nous nous ferons un plaisir de mettre à jour notre liste.

**Le sénateur Barrow:** Pourriez-vous signaler les pouvoirs exceptionnels en ce qui concerne le Programme énergétique national, par comparaison aux pouvoirs des provinces?

**M. Porter:** Oui, monsieur, avec plaisir.

**Le sénateur Barrow:** Ma deuxième question porte sur un passage de la page où vous dites:

... pour être bien honnête, je dois vous dire que le PEN a eu de très graves effets négatifs non seulement sur nos



[Text]

our membership but on the Canadian economy. Canadianization has been slowed.

Could you elaborate on that?

**Mr. Porter:** We should exclude the Petro-Canada acquisition of Petrofina. When you look at the Canadian companies and Canadian dollars which have left Canada to explore in the United States, Australia, Indonesia and the U.K., this indicates that Canadianization has slowed down relative to what it could have been given the proper economic circumstances. Those companies would not have left Canada, but would have stayed here and been active. I believe we would have had a higher up-swing in Canadianization than we have experienced. We do not necessarily like the way that Canadianization—and some people call it confiscation—has been approached. If there were incentives under the tax system for Canadians to invest in Canadian enterprises or resource industries, it would be an inducement which would encourage Canadians to invest in companies within their own country. In addition, if the oil and gas industry were successful in a particular area, you would find investment money would be attracted to it.

**Mr. Poyen:** In that respect, only in the last few years have true incentives for Canadians to invest directly in the oil and gas industry been found in the system. A principal example has been the creation of drilling funds whereby the investment dollars have come from Canadians who have invested, albeit as a tax deferral, in good-risk opportunities. Those markets have been dried up as a result of the NEP. The capability to secure drilling funds for drilling in Canada has diminished dramatically since October 28. The budget of last week has some further implications.

**Senator Barrow:** It is not strictly correct to say that Canadianization has been slowed.

**Mr. Porter:** I would agree with you, sir. It has slowed relative to what it could have been.

**Senator Buckwold:** I was going to ask about the effects of the budget which you have already mentioned, and on which you may want to elaborate. I happen to feel that this whole National Energy Program has seriously affected the capability of Canada to become self-sufficient by 1990, which was the NEP stated objective. I have stated that in this committee before.

As a general comment, as I look at the fact that Quebec has raised its gasoline tax by 100 per cent in one fell swoop, it would seem to me that the provincial and federal governments have latched on to something very good. This is the greatest discovery, which will bring in increased revenue for governments, since alcohol was invented. It is frightening to contemplate what the future holds when governments realize they have discovered such a big bonanza.

What would be the effect on natural gas sales in Alberta if the Alaska pipeline does not go through? The west prebuild is now operational; the eastern link through Saskatchewan is under construction and will be operational in several months.

[Traduction]

membres, mais aussi sur l'économie canadienne tout entière. La canadianisation est ralentie.

Pouvez-vous préciser?

**M. Porter:** Nous devons exclure l'acquisition de Petrofina par Petro-Canada. Lorsqu'on constate combien d'entreprises canadiennes et de dollars canadiens ont quitté le pays pour les États-Unis, l'Australie, l'Indonésie et le Royaume-Uni, on voit bien que la canadianisation a ralenti, par rapport aux résultats qu'elle aurait pu avoir dans une conjoncture économique favorable. Ces entreprises n'auraient pas quitté le Canada, mais seraient restées ici et auraient travaillé au pays. Je crois que la canadianisation aurait progressé plus vite. Nous n'aimons pas nécessairement la façon dont a été conçue la canadianisation, que certaines personnes appellent d'ailleurs confiscation. Il devrait exister dans le régime fiscal des mesures destinées à encourager les Canadiens à investir dans les entreprises ou les industries d'exploitation des ressources canadiennes. Les Canadiens investiraient donc davantage dans des entreprises de leur propre pays, et si l'industrie pétrolière et gazière réussissait dans un secteur particulier, les investisseurs s'y intéresseraient.

**M. Poyen:** A ce sujet, c'est seulement depuis quelques années que le régime comprend de véritables mesures encourageant les Canadiens à investir directement dans l'industrie du pétrole et du gaz. Un bon exemple: la création de fonds de forage en vertu desquels les dollars consacrés à l'investissement viennent de Canadiens qui ont investi, même si c'était à titre de report de l'impôt, dans des entreprises présentant un bon risque. Ces marchés ont été éliminés lors de l'apparition du Programme énergétique national. La possibilité de recueillir des fonds pour le forage de puits au Canada a diminué de façon considérable depuis le 28 octobre. Le budget de la semaine dernière aura lui aussi des répercussions.

**Le sénateur Barrow:** Il n'est pas tout à fait exact de dire que la canadianisation a ralenti.

**M. Porter:** Je suis d'accord avec vous, Monsieur. Elle a ralenti par rapport à ce qu'elle aurait pu être.

**Le sénateur Buckwold:** J'allais vous poser une question sur les effets du budget, que vous venez de mentionner, et sur lesquels vous pourriez peut-être apporter des précisions. Je considère pour ma part que tout le Programme énergétique national a nui gravement aux possibilités d'autonomie du Canada d'ici 1990, ce qui était un des objectifs énoncés dans le PEN. J'ai déjà exprimé cette opinion devant ce Comité.

Si je puis me permettre un commentaire général, quand je vois par exemple le Québec augmenter sa taxe sur l'essence de 100 p. 100 d'un seul coup, je me dis que les gouvernements provinciaux et fédéral ont mis la main sur un filon extraordinaire. Depuis l'invention de l'alcool, c'est la découverte qui apportera aux gouvernements la plus grosse augmentation de revenus. L'avenir ne semble pas très rassurant lorsque les gouvernements se rendent compte qu'ils ont découvert une telle aubaine.

Comment se comporteraient les ventes de gaz naturel en Alberta si le pipe-line de l'Alaska n'était pas construit? Le tronçon ouest, préalablement construit, est maintenant en exploitation; le tronçon est, qui traverse la Saskatchewan, est

[Text]

What will happen if the Alaska pipeline does not go through and those prebuild pipelines are not kept operational and producing enough income to stay operational? Will the funds come out of Alberta gas and is there enough money to cover that eventuality?

**Mr. Porter:** Yes, sir, we think there is.

**Senator Buckwold:** Could you elaborate on that since this is worrying many Canadians?

**Mr. Porter:** I am sure it is, and it is something which deserves a lot of consideration. If, for whatever reason, the Americans do not construct the Alaska natural gas pipeline, there would be a National Energy Board hearing, not too far down the road, perhaps within several years. The existing permits have been approved for eight and ten years, if I recall correctly, for the west leg and the east leg. The gas would be sold on that basis for that term, which was designed to ensure that the facilities could be (a) financed and (b) amortized over the life of the permit.

I think before you saw any more gas after the existing permits expired there would be another very thorough hearing by the NEB. The unfortunate thing, I think, if the Alaska natural gas pipeline does not go through, is the loss of economic benefits, industrial benefits if you like, particularly to the province of Ontario and, to a lesser extent, the province of Quebec in respect of the goods and services that could be supplied to that project. Those gas volumes in total are not all that large.

**Senator Buckwold:** You are talking of the volumes through the prebuild?

**Mr. Porter:** Correct. I think they are three-quarters of a million cubic feet a day, something in that order, although I stand to be corrected.

**Senator Godfrey:** What percentage would that be, roughly, to get some idea of the gas?

**Mr. Porter:** Less than 20 per cent.

**Senator Buckwold:** So you feel those prebuild east and west legs could be fully utilized with present gas supplies in Alberta?

**Mr. Porter:** Yes, assuming a certain pace of drilling activity.

**Senator Buckwold:** Are you prepared to give us any prediction of the likelihood of the Alaska gas line coming through?

**The Chairman:** Have you got your crystal ball?

**Mr. Porter:** I would hope it would. I share your concern, but maybe from a different angle. My private opinion is that it will be built.

**Senator Godfrey:** My public opinion is that it will not be built without government financing. We will not get government guarantees, so it will not be built.

[Traduction]

en construction et sera fonctionnel dans plusieurs mois. Que se passera-t-il si le pipe-line de l'Alaska ne se rend pas, et si ses tronçons déjà construits ne sont pas gardés en fonctionnement ou ne produisent pas suffisamment de revenus pour rarter fonctionnels? Les fonds nécessaires viendront-ils du gaz de l'Alberta, et seront-ils suffisants pour parer à cette éventualité?

**M. Porter:** Oui, je pense.

**Le sénateur Buckwold:** Pourriez-vous préciser, puisque cette question inquiète beaucoup de Canadiens?

**M. Porter:** Je suis sûr que beaucoup s'inquiètent effectivement, et cette question mérite d'ailleurs beaucoup d'attention. Si, pour une raison quelconque, les Américains ne construisaient pas le gazoduc de l'Alaska, l'Office national de l'énergie tiendrait une audience peu de temps après, peut-être dans les quelques années qui suivraient. Les permis actuels ont été approuvés pour huit et dix ans, si je me souviens bien, pour les tronçons ouest et est respectivement. Le gaz serait vendu en fonction de ces permis pour cette période, prévue pour que les installations puissent être financées et amorties pendant la durée du permis.

Je pense que l'Office national de l'énergie tiendrait des audiences très approfondies avant d'autoriser la production de gaz nouveau à l'expiration des permis actuels. Ce qui est malheureux, je pense, si le gazoduc de l'Alaska n'est pas terminé, c'est la perte des avantages économiques, ou industriels, si l'on veut, particulièrement pour l'Ontario et, dans une moindre mesure, pour le Québec, en ce qui a trait aux biens et services qui pourraient être fournis pour ce projet. Les volumes de gaz ne sont pas en eux-mêmes tellement importants.

**Le sénateur Buckwold:** Parlez-vous des volumes acheminés dans le tronçon construit?

**M. Porter:** Exactement. Je pense qu'il s'agit de trois quarts de millions de pieds cubes par jour, ou de quelque chose de ce genre, mais je peux me tromper.

**Le sénateur Godfrey:** Quel pourcentage cela représente-t-il à peu près, pour nous faire une idée du volume du gaz?

**M. Porter:** Moins de 20 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** Vous pensez donc que ces tronçons est et ouest déjà construits pourraient être pleinement utilisés avec les réserves de gaz actuelles de l'Alberta?

**M. Porter:** Oui, à condition que le forage maintienne un certain rythme.

**Le sénateur Buckwold:** Êtes-vous prêt à nous faire des prédictions sur la probabilité que le gazoduc de l'Alaska sera terminé?

**Le président:** Avez-vous votre boule de cristal?

**M. Porter:** J'espère qu'il sera terminé. Je partage vos préoccupations, mais peut-être d'un angle différent. Selon moi, le pipe-line sera construit.

**Le sénateur Godfrey:** Selon l'opinion publique, cependant, il ne sera pas construit sans financement gouvernemental. Nous n'obtiendrons pas de garanties du gouvernement, et par conséquent, il ne sera pas construit.



[Text]

**Mr. Porter:** My personal opinion is that it will be built.

**Senator Buckwold:** I wasn't asking for a debate, Senator Godfrey.

**Senator Cook:** My questions are on the Canada lands. We have heard a great deal of evidence on the bill up to now, and it seems to me that, if we accept the general thrust of the bill, the question is, are the revisions too harsh or too far reaching?

I have four questions, which I will put first and come back to that afterwards. In particular, can Petro-Canada do justice and explore the land proposed to be vested in Petro-Canada? Secondly, is the regime suggested by the bill harsher than that in vogue in Norway and the U.K.? Thirdly, does the alleged \$3 billion tax relief that has been granted justify the 25 per cent reserve to the Crown? Fourthly, is there a retroactive element in the bill, and if so are the proposed *ex gratia* payments adequate?

These are the four major things that concern me, at any rate, and other members of the committee too. If you can help the committee on that I am sure we would much appreciate it.

My first question is: Can Petro-Canada do justice and explore the land which is proposed to be vested in Petro-Canada?

**The Chairman:** You mean have they the capacity?

**Senator Cook:** Yes, the capacity to do it justice.

**Mr. Porter:** I will endeavour to answer that first question. It is my understanding that Petro-Canada has on its books something in the order of 130 million acres of Canada lands. As you may have heard, that is even more than Exxon, the U.S. head company, has in the western world. That is just one heck of a bunch of land, and I am sure they would suggest that they could not really handle all that.

**Senator Cook:** In what time frame?

**Mr. Porter:** I would say in 10 years. They could not possibly do it, unless they are going to become a very much larger organization than they are at the moment. To evaluate lands properly takes some period of time, in conducting surface geology, seismic work where warranted, and then, conceivably, drilling. However, they have the option that they can give up some of those lands as they see fit, or they may be able to farm some out to others. For one company to handle that massive block of land is just too much, and really at the moment means that some of that land is set aside and there is no or little exploration work being carried out.

**The Chairman:** In relation to some of the acreage that Petro-Canada has would the lack of transportation be a serious problem in developing it?

**Mr. Porter:** To develop it or to explore it, sir?

**The Chairman:** To explore it.

[Traduction]

**M. Porter:** Personnellement, je pense qu'il le sera.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne voulais pas soulever de débat, sénateur Godfrey.

**Le sénateur Cook:** Mes questions portent sur les terres du Canada. Nous avons entendu de nombreux témoignages sur le projet de loi jusqu'ici, et il me semble que si l'on accepte l'esprit général de ce projet, il faut se demander si les révisions sont trop dures ou si elles sont de trop grande envergure.

J'ai quatre questions à vous poser, que je formulerai d'abord et auxquelles je reviendrai ensuite. Tout d'abord, Petro-Canada peut-elle explorer toutes les terres qui doivent lui être dévolues? Deuxièmement, le régime suggéré par le projet de loi est-il plus sévère que celui qui est appliqué en Norvège et au Royaume-Uni? Troisièmement, le dégrèvement fiscal évalué à \$3 milliards justifie-t-il la réserve de 25p. 100 à la Couronne? Quatrièmement, le projet de loi comprend-il un élément rétroactif, et si oui, les paiements *ex gratia* proposés sont-ils suffisants?

Voilà les quatre principaux points qui me préoccupent, ainsi que d'autres membres du Comité. Si vous pouviez aider le Comité à comprendre ces aspects, nous vous en serions très reconnaissants.

Ma première question est donc la suivante: Petro-Canada peut-elle explorer toutes les terres qui doivent lui être dévolues?

**Le président:** Vous voulez savoir si elle est en mesure de le faire?

**Le sénateur Cook:** Oui.

**M. Porter:** Je tenterai de répondre à cette première question. Selon moi, Petro-Canada s'est vu accorder quelque chose comme 130 millions d'acres de terres du Canada. Comme vous le savez peut-être, c'est encore plus que tout ce qu'Exxon, la plus grosse compagnie américaine, possède dans le monde occidental. C'est un immense territoire, et je suis sûr que la société indiquera qu'elle ne peut pas vraiment l'exploiter au complet.

**Le sénateur Cook:** Dans quel délai?

**M. Porter:** Je dirais en dix ans. La société ne pourra absolument pas suffire à la tâche, à moins de prendre beaucoup d'expansion. Il faut un certain temps pour évaluer correctement des terres, c'est-à-dire pour mener des études géologiques et sismiques de surface au besoin et ensuite, le cas échéant, pour forer des puits. Cependant, la société a la possibilité de céder une partie de ses terres si elle le juge bon, ou d'en confier l'exploitation à d'autres. Elle ne peut pas gérer à elle seule tout ce territoire, ce qui signifie en fait pour le moment qu'une partie de ces terres seront mises de côté et qu'à peu près aucune exploration n'y sera entreprise.

**Le président:** Le manque de moyens de transport serait-il un obstacle grave à la mise en valeur d'une partie du territoire dévolu à Petro-Canada?

**M. Porter:** A sa mise en valeur ou à son exploration?

**Le président:** A son exploration.



[Text]

**Mr. Porter:** No. A general response would be that exploration has been conducted on comparable type lands across Canada, whether you are talking of the east coast, the Arctic islands, ocean waters, the west coast, or the Hudson's Bay area, so I cannot see any limitations as it relates to transportation.

**The Chairman:** There could well be seasonal limitations.

**Mr. Porter:** Indeed, very much so.

**Senator Cook:** Is the régime imposed by the bill harsher than the régime in Norway or the U.K.?

**Mr. Porter:** Let me quote Mr. Picchi of Solomon's, who says that in Norway the industry gets about \$6.50 a barrel, if I recall correctly; in the U.K. it is something more than that. In Canada, I am not sure where we will end up under Bill C-48, because I do not know what the progressive incremental royalty will be and how big your ring fence is going to be. Nor do we yet know what will be the eligible costs that can be written off against that well. I really can't answer that question at the moment.

**Mr. Poyen:** I would expand on that and say that there is still a great deal of uncertainty within Bill C-48 and the administration of that bill with respect to pricing, tax régimes and all sorts of aspects of the operation, as to whether the régime itself is more severe compared to Norway or Great Britain. It is a difficult question to ask us as the explorers from provincial lands. We have not had a great deal of experience. A number of our members would say it is not really a fair question. I do not mean that in any disrespect, senator. There would be climatic conditions; the magnitude of the problems is so much greater in our Arctic and offshore Newfoundland, as you well know, in what is referred to as "iceberg alley." They are so much more complex than they are in the North Sea or offshore Norway that it is almost not a comparable situation.

**Mr. Porter:** We could answer your question definitively, perhaps, if we knew what the economic parameters were going to be, such as price, levels of royalties, taxation and what the eligible expenditures might be. Until we know those we could not answer your question.

**Senator Cook:** Perhaps I should have phrased it this way: Are there as many incentives under this bill to explore the Canada lands as there are in the North Sea and offshore Norway?

**The Chairman:** I would think part of the answer might be subject to the fact that any approach to whether this is viable or not would be substantially dependent on incentives. However, it would appear to require incentives, on the present knowledge that exists. Is that right?

**Mr. Porter:** Yes, sir.

[Traduction]

**M. Porter:** Non. Pour vous répondre de façon générale, il y a déjà eu des travaux d'exploration dans des terres comparables un peu partout au Canada, par exemple sur la côte Est, dans les îles de l'Arctique, en mer, sur la côte Ouest ou dans la région de la baie d'Hudson; je ne vois donc aucune restriction en ce qui a trait au transport.

**Le président:** Il pourrait bien y avoir des restrictions saisonnières.

**M. Porter:** En effet, c'est fort possible.

**Le sénateur Cook:** Le régime imposé par le projet de loi est-il plus sévère que le régime adopté par la Norvège ou le Royaume-Uni?

**M. Porter:** Permettez-moi de citer M. Picchi, de Solomon, qui affirme que l'industrie obtient environ \$6.50 le baril en Norvège, si je me souviens bien; au Royaume-Uni, ce chiffre est un peu plus élevé. Au Canada, je ne sais pas très bien où nous nous retrouverons si l'on applique C-48, parce que je ne sais pas quelle sera la redevance additionnelle progressive et quelle envergure aura votre protection tarifaire. Nous ne savons pas encore non plus quels seront les coûts admissibles qui pourront être amortis en ce qui a trait à un puits donné. Je ne peux vraiment pas répondre à cette question pour le moment.

**M. Poyen:** Je pourrais ajouter qu'il reste encore beaucoup trop d'incertitude au sujet du bill C-48, et de l'administration de cette loi en ce qui a trait à la fixation des prix, aux régimes fiscaux et à toutes sortes d'aspects de son application, pour savoir si le régime lui-même est plus sévère que celui de Norvège ou de Grande-Bretagne. C'est une question difficile pour nous, à titre d'entreprises d'exploration des terres provinciales. Nous n'avons pas beaucoup d'expérience. Un certain nombre de nos membres diraient que cette question n'est pas vraiment juste, soit dit sans vouloir vous offenser, Sénateur. Il faut compter avec les conditions climatiques; comme vous le savez, le problème est beaucoup plus complexe dans notre Arctique et au large des côtes de Terre-Neuve, dans ce qu'on appelle le «corridor des icebergs», que dans la mer du Nord ou au large de la Norvège, à un point tel que la situation n'est à peu près pas comparable.

**M. Porter:** Nous pourrions peut-être répondre à votre question si nous savions quels vont être les paramètres économiques comme les prix, le niveau des redevances, les taxes et les dépenses admissibles. Sans connaître ces éléments, nous ne pouvons répondre à votre question.

**Le sénateur Cook:** J'aurais peut-être dû la formuler de cette façon: l'exploration des terres du Canada est-elle aussi favorisée par ce projet de loi que l'exploration en mer du Nord et au large de la Norvège?

**Le président:** Je pense que la réponse sera liée en partie au fait que de toute façon, la viabilité de cette exploration dépendra beaucoup des mesures d'encouragement. Toutefois, elle semble nécessiter certaines mesures, selon les connaissances que nous avons actuellement. Est-ce exact?

**M. Porter:** Oui, Monsieur.

[Text]

**Senator Cook:** In evidence we have been told that the visions of the new energy policy are more favourable than the visions of the U.K. and Norway. I just wanted to get your reaction to that.

**Mr. Porter:** I suppose that depends on what assumptions you build in. For example, I consider profit as being an incentive and until I know what my tax rules and pricing rules are going to be, I find it somewhat difficult to respond definitively. Perhaps we could work out some examples with certain assumptions.

**Senator Cook:** It would be helpful, would it not, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes, it would.

**Senator Cook:** We are told that Canada has contributed over \$3 billion in tax relief to the exploring companies and that is one of the reasons, or the main reason, why the Crown should have 25 per cent reserved to it. Do you have any observations on that?

**The Chairman:** Which 25 per cent are you talking about?

**Senator Cook:** The 25 per cent to the Crown.

**The Chairman:** But there is the 25 per cent as applicable to 1977 and the 25 per cent applied under bill C-48.

**Senator Cook:** I am talking about Bill C-48. That is the one in respect of which the minister said that we had contributed \$3 or \$4 billion in tax relief.

**Mr. Poyen:** I believe the \$3 billion was supplied by officials of the Department of Energy, Mines and Resources in Ottawa. We have had a great deal of difficulty trying to verify that figure. I have heard varying estimates from people who have explored and who have been operating on the Canada lands that the numbers go up to something considerably less; perhaps \$300, \$400 or \$500 million. I do not know if there has been that much relief, so it is difficult to address the question as to whether or not the 25 per cent is in fact a fair payment.

**Senator Cook:** Would you address the question as to how great a disincentive the 25 per cent might be?

**Mr. Porter:** I think it is a great disincentive because if I had gone out and explored and it had taken me a great number of years—and you appreciate how long some companies have been operating off the east coast and let us use 10 years as an example—and if I had conducted a lot of seismic work, selected my leases and devoted a lot of my talent and funds to a particular area, and then I find a significant discovery or commercial discovery—whichever term you wish to use—imagine how I would feel if lo and behold I found someone coming along and saying “I want 25 per cent of that.” My reply would be, “Certainly I will pay you but out of future production income.” That income may be over a period of years and out of his percentage. Therefore, the present value of

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Des témoins nous ont dit que les principes de base de la nouvelle politique énergétique étaient plus favorables que ceux des politiques du Royaume-Uni et de la Norvège. Je voulais seulement connaître votre réaction à ce sujet.

**M. Porter:** Je suppose que cela dépend des hypothèses sur lesquelles on se fonde. Par exemple, je considère le profit comme une mesure d'encouragement, et jusqu'à ce que je sache quelles seront les règles de taxation et de fixation des prix qui me seront imposées, je trouve quelque peu difficile de répondre avec certitude. Nous pourrions peut-être étudier quelques exemples en nous fondant sur certaines hypothèses précises.

**Le sénateur Cook:** Ce serait utile, n'est-ce pas, monsieur le président.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Cook:** On nous a dit que le Canada avait accordé plus de \$3 milliards en dégrèvements fiscaux aux compagnies d'exploration, et que c'est une des raisons, sinon la principale, pour lesquelles 25 p. 100 des terres devraient être réservés à la Couronne. Avez-vous des observations à faire sur ce sujet?

**Le président:** De quels 25 p. 100 parlez-vous?

**Le sénateur Cook:** Des 25 p. 100 à la Couronne.

**Le président:** Mais il y a les 25 p. 100 applicables jusqu'en 1977, et les 25 p. 100 applicables en vertu du bill C-48.

**Le sénateur Cook:** Je parle du bill C-48. C'est à ce sujet que le ministre a dit que nous avons fourni \$3 ou \$4 milliards en dégrèvements fiscaux.

**M. Poyen:** Je crois que ce chiffre de \$3 milliards a été fourni par les fonctionnaires du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à Ottawa. Nous avons eu beaucoup de difficulté à vérifier cette donnée. J'ai entendu des évaluations très diverses de gens qui ont fait de l'exploration et de l'exploitation sur les terres du Canada. Selon eux, ces chiffres sont beaucoup moins élevés; il s'agit peut-être de \$300, \$400 ou \$500 millions. Je ne sais pas si le dégrèvement a été si important, et il est donc difficile d'établir si ces 25 p. 100 représentent en fait un paiement juste.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous nous dire alors jusqu'à quel point ces droits de 25 p. 100 constituent une mesure de découragement?

**M. Porter:** Je pense que c'est effectivement une mesure très décourageante, parce que si j'avais fait de l'exploration pendant de longues années—et vous comprendrez que certaines entreprises ont travaillé très longtemps au large de la côte Est, par exemple dix ans dans certains cas—et si j'avais effectué de nombreuses études sismiques, choisi mes concessions et consacré beaucoup de temps et de fonds à une région particulière, et que j'y faisais une découverte importante ou commerciale, quel que soit le terme que vous désirez utiliser, imaginez comment je me sentirais si quelqu'un venait me dire qu'il voulait 25 p. 100 de tout cela. Je répondrais certainement que je le paierais, mais à même les recettes de ma production future. Ces recettes peuvent s'échelonner sur de nombreuses années, et sont calcu-



[Text]

what he is going to pay you is not worth a lot discounted at 15 or 20 per cent. As a result, I think it is a great disincentive. We would recommend that if the Crown wants that interest, why is the crown corporation, which describes itself as being like any other oil company, not pay right up front and centre.

**Senator Cook:** What do you mean by "up front and centre?"

**Mr. Porter:** If it wants a 25 per cent interest it buys a 25 per cent interest at some commercial term agreed upon with some other operator.

**The Chairman:** Starting when?

**Mr. Porter:** Starting from the initial exploration costs that have led to the discovery of that well.

**The Chairman:** The question raised here has been, why should that 25 per cent be measured at all in connection with the costs that ante-date the acquisition of the crown interest?

**Mr. Porter:** I suppose, Mr. Chairman, that after spending a lot of effort, time, money and talent, and having narrowed a project down to the size of this table here, I would feel that it is only because of all that constant evaluation that I have suddenly been able to say, "This is the best place to drill; those prior costs have led me to here, so I think those costs should be included."

**The Chairman:** Maybe we are mincing words. What I am thinking of is in measuring or justifying the 25 per cent, the Crown said there were certain benefits that the taxpayers in Canada gave you. Now we are measuring what we are going to take back in relation to the 25 per cent in gifts or grants by the taxpayer. Why should the measuring start earlier than the date on which that development has been achieved on which the Crown acquires the 25 per cent?

**Mr. Porter:** I suppose you could address those dates, Mr. Chairman. Simply, my point is that I think somebody who goes in to acquire an interest in an asset should do it on commercial terms. If the government made a decision a number of years ago to provide incentives to attract Canadian investment, why should they suddenly flip-flop backwards and say, "I want back some, or all, of that incentive I gave you, now."

**The Chairman:** That is exactly the point I was trying to make.

**Mr. Porter:** Does that mean our DREE grants or any other grants that the company has are subject to recall?

**The Chairman:** We were told by witnesses that in Europe and Norway, for instance, and other countries, that what the Crown becomes entitled to is never measured retroactively. Is that corrected?

[Traduction]

lées sur le pourcentage qui revient à l'entreprise. Par conséquent, la valeur réelle de ce que l'entreprise vous paiera ne vaut pas beaucoup si l'on y enlève 15 ou 20 p. 100. Je pense donc que cette mesure est très décourageante. Si la Couronne veut ces droits, pourquoi sa société d'État, qui prétend être une compagnie pétrolière comme les autres, ne les paie pas directement et ouvertement?

**Le sénateur Cook:** Que voulez-vous dire par là?

**M. Porter:** Si la Couronne veut obtenir des droits de 25 p. 100, qu'elle les achète par contrat commercial avec un autre exploitant.

**Le président:** A partir de quand?

**M. Porter:** A partir des coûts d'exploration initiaux qui ont mené à la découverte du puits.

**Le président:** La question soulevée ici est la suivante: pourquoi ces droits de 25 p. 100 devraient-ils être calculés par rapport aux coûts antérieurs à leur acquisition par la Couronne?

**M. Porter:** Je suppose, monsieur le président, qu'après avoir consacré beaucoup d'efforts, de temps, d'argent et de talent à des travaux d'exploration, et après avoir restreint un projet aux dimensions de cette table, je jugerais que c'est seulement grâce à toute cette évaluation constante que j'ai soudain pu dire: «Voilà le meilleur endroit pour forer; tous ces coûts antérieurs m'ont mené ici, et je pense par conséquent qu'ils devraient être inclus.»

**Le président:** Nous coupons peut-être les cheveux en quatre, mais en mesurant ou en justifiant ce chiffre de 25 p. 100, la Couronne a indiqué que les contribuables du Canada vous avaient accordé certains avantages. Nous mesurons maintenant ce que nous allons reprendre par rapport à ces 25 p. 100 en dons ou en subventions fournis par les contribuables. Pourquoi le calcul devrait-il commencer avant la date à laquelle a été délimitée exactement la terre dont la Couronne acquiert 25 p. 100?

**M. Porter:** Je suppose qu'on pourrait étudier ces dates, monsieur le président. Ce que je veux dire, c'est tout simplement que quiconque désire acquérir des droits dans une entreprise devrait selon moi le faire de façon commerciale. Si le gouvernement a décidé il y a un certain nombre d'années de fournir des mesures d'encouragement pour attirer les investissements canadiens, pourquoi devrait-il soudain changer d'idée et réclamer maintenant une partie, ou la totalité, des encouragements qu'il a accordé à l'industrie?

**Le président:** C'est exactement ce que je voulais souligner.

**M. Porter:** Cela veut-il dire que les subventions accordées par le MEER ou d'autres organismes à l'entreprise peuvent lui être réclamées?

**Le président:** Certains témoins nous ont dit qu'en Europe, en Norvège, par exemple, et dans d'autres pays, les droits dévolus à la Couronne ne sont jamais mesurés rétroactivement. Est-ce exact?



[Text]

**Mr. Porter:** I believe that is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Do you agree or disagree that it should or should not be measured retroactively here under Bill C-48?

**Mr. Porter:** It should not be, Mr. Chairman.

**Mr. Thomas Gillespie, Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, when Mr. Porter said that the Crown should pay up front and centre, did he mean that the Crown should pay or reimburse for expenditures made prior to taking the 25 per cent interest, or does he think that the Crown should pay 25 per cent of the fair market value of what it is acquiring?

**Mr. Porter:** That is a difficult question. The simplest way would be to say 25 per cent of the cost incurred leading up to the discovery. That might be a very substantial bonus to the buyer because the value of the property he was acquiring may be worth a lot more, and let us hope it would be from the point of view of the exploration company. That is why we use the expression "commercial terms"—that is, whatever is the fair value of that property. It should be just the same as where you and I might buy and sell a piece of real estate.

**The Chairman:** It would be the current fair market value and not simply what was granted.

**Mr. Porter:** That would be the way that I would look at it, yes.

**Senator Cook:** Is there a retroactive element in the bill and are the proposed *ex gratia* payments adequate?

**Mr. Porter:** I do not like retroactive legislation. I do not think that it is fair.

**Senator Cook:** But is it retroactive?

**Mr. Porter:** It is in this sense, sir, that somebody has gone out and spent money and discovered something, and I have the option to come in and get a piece of the action, and I think it would be only right and proper if I wanted to come in—maybe I do not want to come in—to pay a fair price to acquire that interest. It should not be deeded to me, shall we say.

**Senator Cook:** But as you point out, Mr. Chairman, this 25 per cent has nothing to do with the 25 per cent that Petro-Canada is entitled to get. I do not know if we want to pursue that aspect or not.

**The Chairman:** You mean the earlier 25 per cent?

**Senator Cook:** This is the reserve 25 per cent and the other is the back-in 25 per cent.

**Mr. Porter:** Yes.

**Senator Roblin:** I guess I should warn the witness that English is an evolving language and what were incentives yesterday are loopholes tomorrow, so he had better watch out when he asks for more incentives to develop his industry. I have two points to bring up and the first one has to do with ministerial discretion. I think we have to admit there is no way of getting around a certain element of ministerial discretion these days. What has always concerned me is whether there is

[Traduction]

**M. Porter:** Je pense que oui, monsieur le président.

**Le président:** Croyez-vous que ces droits devraient être mesurés rétroactivement ici en vertu du bill C-48?

**M. Porter:** Non, monsieur le président.

**M. Thomas Gillespie, conseiller du Comité:** Monsieur le président, lorsque M. Porter a indiqué que la Couronne devrait payer directement et ouvertement, voulait-il dire qu'elle devrait payer ou rembourser les dépenses assumées avant la reprise de ces droits de 25 p. 100, ou s'il pense que la Couronne devrait payer 25 p. 100 de la juste valeur marchande de ce qu'elle acquiert?

**M. Porter:** C'est une question difficile. Le plus simple serait de dire qu'elle doit payer 25 p. 100 des coûts qui ont mené à la découverte. Cela pourrait être très avantageux pour l'acheteur, parce que la valeur de la propriété qu'il acquiert peut être beaucoup plus élevée, et il faut espérer que ce le serait aussi pour l'entreprise d'exploration. C'est pourquoi nous utilisons l'expression «de façon commerciale», c'est-à-dire à la juste valeur de la propriété. La transaction devrait se faire exactement de la même façon que si vous et moi allions acheter des biens immobiliers.

**Le président:** Il s'agirait donc de la juste valeur marchande actuelle, et non pas tout simplement de ce qui a été accordé.

**M. Porter:** C'est ainsi que je conçois la chose, oui.

**Le sénateur Cook:** Y a-t-il dans le projet de loi un élément rétroactif, et les paiements *ex gratia* proposés sont-ils suffisants?

**M. Porter:** Je n'aime pas les lois rétroactives, je pense qu'elles ne sont pas justes.

**Le sénateur Cook:** Mais celle-ci est-elle rétroactive?

**M. Porter:** Oui, monsieur, en ce sens qu'après que quelqu'un a dépensé des fonds et découvert quelque chose, un autre peut venir s'approprier une part du gâteau; je pense qu'il serait équitable que ce dernier paie un prix juste pour acquérir ces droits, si toutefois il le désire. Disons que ces droits ne devraient pas lui être tout simplement cédés.

**Le sénateur Cook:** Mais comme vous le signalez, monsieur le Président, ce chiffre de 25 p. 100 n'a rien à voir avec la part de 25 p. 100 dévolue à Petro-Canada. Je ne sais pas si cette question mérite vraiment qu'on s'y attarde davantage.

**Le président:** Vous voulez dire les 25 p. 100 dont nous avons parlé plus tôt?

**Le sénateur Cook:** Il s'agit de la réserve de 25 p. 100, tandis que l'autre chiffre représente le droit d'option de 25 p. 100.

**M. Porter:** Oui.

**Le sénateur Roblin:** J'imagine que je devrais avertir le témoin que l'anglais est une langue en constante évolution, et que les mesures d'encouragements d'hier seront peut-être les échappatoires de demain; il faut donc faire attention lorsqu'il demande davantage de mesures d'encouragement pour développer son industrie. J'aimerais souligner deux questions, et la première porte sur les pouvoirs discrétionnaires du Ministre. Je pense que vous devez admettre qu'on ne peut éviter de nos

[Text]

any appeal from what might be regarded as an arbitrary decision on the part of those affected. When you are giving us your list of ministerial powers, if you have any suggestions as to what sort of appeal procedure would be practical in the case of important items, I for one would appreciate receiving your views on the matter.

The second point has to do with Canada lands. One of the problems we have in the north is Canadianization. There are certain rules about the Canadian content, so to speak, of the people operating in the territories. Many of the operators are big internationals which have a problem in this respect. We have been told that they may be able to make deals with smaller Canadian independents that belong to the organization. What do you think of that? How attractive is the Canada lands proposition to the small Canadian companies which could not possibly contemplate getting in there on their own because of the gigantic size of all these operations? Do you see a place for yourselves there?

**Mr. Porter:** yes, indeed. I should have said earlier that the membership of IPAC varies from the one-man band to companies like dome, PanCanadian, Norcen, CDC, all of which are active on Canada lands.

**Senator Buckwold:** How about Petro-Canada?

**Senator Roblin:** They do not like you anymore.

**Mr. Porter:** I gather Petro-Canada is involved, but we have not heard from them.

**Senator Buckwold:** Are they a member or are they threatening to withdraw? I cannot remember.

**Mr. Porter:** Petro-Canada had been a member for three years, but the president of that organization in a speech in Calgary said that they were withdrawing. However, we have had no communication, by telephone or otherwise, from him on this matter to this point in time.

**Senator Cook:** It says here that they are still members.

**Mr. Porter:** That is correct.

Senator Buckwold, you were talking specifically about Alberta Gas and the prebuild system. Earlier we also touched on B.C. gas. There are tremendous unused but potentially great reserves, in British Columbia which are not attached to Alberta at the present time. In Alberta alone there are in excess of 10,000 natural gas wells which are shut in because of lack of markets. That figure comes from the Alberta Energy Resources Conservation Board.

A member of the committee made a comment about the budget being damaging to the industry. I can affirm that it is. There may be some relief in Mr. MacEachen's announcements of last evening, but we have not had time to evaluate them.

[Traduction]

jours un certain élément de pouvoir discrétionnaire ministériel. Ce qui m'a toujours préoccupé, c'est de savoir s'il est possible, pour les parties concernées, d'interjeter appel de ce qui pourrait être considéré comme une décision arbitraire. Lorsque vous nous ferez votre liste des pouvoirs du Ministre, j'aimerais bien connaître votre opinion sur les procédures qui pourraient être applicables aux appels dans le cas des questions importantes.

La deuxième question porte sur les terres du Canada. La canadienisation est un des problèmes auxquels nous devons faire face dans le Nord. Il existe certaines règles sur la participation canadienne, si l'on peut dire, des entreprises qui travaillent dans les territoires. Bon nombre des exploitants sont de grandes compagnies internationales qui ont un problème en ce sens. On nous a dit qu'elles pourraient conclure des ententes avec de petites entreprises canadiennes indépendantes qui appartiennent à l'organisation. Qu'en pensez-vous? Jusqu'à quel point les terres du Canada sont-elles intéressantes pour les petites entreprises canadiennes qui ne pourraient pas espérer y accéder d'elles-mêmes en raison de l'ampleur de toutes ces opérations? Croyez-vous avoir votre place là-bas?

**M. Porter:** Oui, bien sûr. J'aurais dû vous dire plutôt que l'Association est très diversifiée, et compte autant des personnes seules que des entreprises comme Dome, PanCanadian, Norcen et la CDC, qui travaillent toutes sur les terres du Canada.

**Le sénateur Buckwold:** Et Petro-Canada?

**Le sénateur Roblin:** Cette société ne vous aime plus.

**M. Porter:** J'ai entendu dire que Petro-Canada est concernée, mais nous n'en avons pas entendu parler.

**Le sénateur Buckwold:** Petro-Canada est-elle membre de votre Association, ou menace-t-elle de s'en retirer? Je ne puis me rappeler.

**M. Porter:** Petro-Canada a été membre pendant trois ans, mais son président a indiqué dans un discours prononcé à Calgary qu'elle se retirait de notre groupe. Cependant, nous n'avons reçu de lui aucune nouvelle sur ce point, que ce soit par téléphone ou autrement.

**Le sénateur Cook:** D'après le document que j'ai ici, la société est encore membre.

**M. Porter:** Exactement.

Sénateur Buckwold, vous parliez précisément du gaz albertain et du réseau préalablement construit du gazoduc. Nous avons également parlé plus tôt du gaz de Colombie-Britannique. Il y a dans cette province d'immenses ressources inutilisées, mais potentiellement très intéressantes, qui ne sont pas reliées à l'heure actuelle à l'Alberta. En Alberta seulement, plus de 10 000 puits de gaz naturel sont fermés à cause du manque de débouchés. Ce chiffre nous vient de l'Alberta Energy Resources Conservation Board.

Un membre du Comité a fait remarquer que le budget pouvait nuire à l'industrie. Je peux affirmer que c'est le cas. Les déclarations que M. MacEachen a faites hier soir permettent, peut être, de nuancer cette affirmation, mais nous n'avons pas encore eu le temps de les étudier.



[Text]

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I have one more question. On page 3 of your brief you say that Petro-Canada should be treated as a commercial enterprise, as are other crown corporations. Would you expound on that a little bit and indicate how it is that it is not treated as a commercial enterprise as it perhaps relates to the clauses dealing with Canada lands in Bill C-48. Isn't Petro-Canada subject to the same rules and regulations and directions as any other private company?

**Mr. Porter:** In an operational or regulatory sense, I would say that Petro-Canada is in the same position as private companies, but with respect to potential benefits which they may receive as a crown corporation, that is a different matter. With regard to the previous 25 per cent back-in, for example, and the potential new back-in which Senator Cook was asking about earlier—no, Petro-Canada is not the same as any other corporation. Their financing is not the same as that of a commercial corporation.

**Senator Buckwold:** Could you explain that please?

**Mr. Porter:** Yes, sir. I think they receive funds from the federal government, taxpayer's money if you will, to carry out their operations. Certainly, this was the case in the acquisition of Petrofina. If Mr. Poyen or I, however, were to go into the oil business, we would have to raise some equity ourselves from whatever source and if we were successful, we could finance a portion of our future activity from our ongoing cash flow. But I suppose it is the back-in benefit that gives them the privileged position.

**Senator Buckwold:** But with regard to the old back-in, Petro-Canada took over 25 per cent interest in areas in which there really had been no producing wells. There had been some discoveries, but no producing wells. From that time on they had to pay their share.

**Mr. Porter:** Correct.

**Senator Buckwold:** So I think, in fairness to them, they are really paying their way.

**Mr. Porter:** On the other hand, sir, they have received, without the benefit to the Crown of competitive bidding, huge tracts of Canada lands. What they paid for those lands, if anything, I do not know. I think it has been I think it has been deeded to them. I do not think this is a good thing for Canada or the industry. Conceivably, I might have an interest in a very small parcel, and I would be quite prepared to bid openly against somebody else. Those arrangements are not necessary in my mind.

**Mr. Poyen:** Senator, with respect to preferential treatment of a crown corporation, I would refer you to clause 34 of Bill C-48 which provides that the crown corporation may be in a carried-interest position but nevertheless may participate in the voting and decision making on the operating committee. It is not an industry practice to allow a non-financial contributor to vote on the operating decisions with respect to how they will spend their money. To me, that is a significant advantage which the Crown has provided to itself through its crown corporation over any other company that would operate on those lands.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, j'ai une autre question. A la page 3 de votre mémoire vous dites que Petro-Canada devrait être traitée comme une entreprise commerciale, tout comme les autres sociétés de la Couronne. Pourriez-vous vous expliquer et nous dire en quoi elle n'est pas traitée comme une entreprise commerciale, en ce qui concerne les articles du bill C-48 qui portent sur les terres du Canada. Petro-Canada n'est-elle pas assujettie aux mêmes règles et règlements que toute autre société privée?

**M. Porter:** Je dirais que Petro-Canada se trouve dans la même position que les sociétés privées en ce qui concerne ses opérations, mais en ce qui a trait aux avantages qu'elle peut recevoir à titre de société de la Couronne, c'est une toute autre question. Si nous prenons l'ancien droit d'option de 25 p. 100, par exemple, et le nouveau droit d'option auquel faisait allusion le sénateur Cook, Petro-Canada n'est pas traitée de la même façon que toute autre société. Son financement n'est pas le même que celui d'une société commerciale.

**Le sénateur Buckwold:** Pourriez-vous vous expliquer?

**M. Porter:** Je pense qu'elle reçoit des fonds du gouvernement fédéral, l'argent des contribuables, pour effectuer ses opérations. Ce fut le cas au moment de l'achat de Petrofina. Toutefois, si M. Poyen ou moi voulions nous lancer dans l'exploitation pétrolière, nous devrions trouver nous-mêmes la part sociale dont nous avons besoin et nous pourrions alors financer une partie de notre activité future en utilisant les liquidités dont nous disposons. Je suppose que c'est l'avantage du droit d'option qui leur assure cette position privilégiée.

**Le sénateur Buckwold:** Mais en ce qui a trait à l'ancien droit d'option, Petro-Canada a repris 25 p. 100 des intérêts dans des régions où il n'y a pas eu véritablement de puits producteurs. Il y a eu quelques découvertes, mais il n'y a pas eu de puits producteurs. Elle a cependant dû payer sa part.

**M. Porter:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois qu'il serait donc juste de dire qu'elle a fait sa part.

**M. Porter:** Par ailleurs, elle a reçu, sans en assumer la valeur marchande, de grandes superficies des terres du Canada. J'ignore ce qu'elle a payé pour ces terres, si elle a payé quelque chose. Je crois qu'elles lui ont été données. Je ne pense pas que ce soit une bonne chose pour le Canada ou l'industrie. Je pourrais être intéressé à une petite parcelle de terre et je serais alors prêt à faire une offre d'achat comme n'importe qui d'autre. A mon avis, cette façon de procéder n'est pas justifiable.

**M. Poyen:** Sénateur, en ce qui concerne le traitement préférentiel accordé à une société de la Couronne, je voudrais attirer votre attention sur l'article 34 du bill C-48 qui stipule qu'une société de la Couronne qui jouit d'intérêts reportés peut néanmoins participer au vote et à la prise de décision du comité d'exploitation. Ce n'est pas une pratique courante dans l'industrie de permettre à un contribuant non financier de voter au sujet de décisions d'exploitation visant à déterminer de quelle manière l'argent sera dépensé. Il s'agit là d'un avantage considérable que la Couronne a octroyé à ses sociétés



[Text]

**Senator Lucier:** Mr. Porter, going back to the 25 per cent, a person on the street could come to you and say, "Look, you have used the public lands and as a citizen of Canada, I own those lands and, therefore, the gas that is found there, and as a citizen of Canada I have supplied the tax dollars which went to pay for a good deal of the financing to help you find that gas. I realize that the companies take some incentive and spend some of their own money, but as a taxpayer, I have supplied in large part the dollars that have gone in there to find that. In other words, you have gone on my land, found my gas and spent my money to find it, and now I want a piece of the action." You were saying, "If you want to buy into the next piece, fine, but you do not get any of what I have already found."

**Mr. Porter:** Well, I have taken the risk, and if I find something—

**Senator Lucier:** With my money.

**Mr. Porter:** It is not all your money.

**Senator Lucier:** A lot of it is.

**Mr. Porter:** Then the question is, what portion? If we were successful, the taxpayer would benefit through royalty income, the economic activity that would be generated by further development, income tax, royalties, PIR, et cetera, and the government deems that to be a fair share. But if the government is coming back in and saying on a selective basis—and this is what I object to—"I will come in at no cost," then that is another matter.

In other words, it comes back to something which, I think, Senator Cook asked, and that is how much has the Canadian taxpayer contributed by way of incentives to the oil and gas industry? I do not know the figure, but somebody has mentioned \$3 billion. The figure should be available from either the Department of Finance or the Department of Energy, Mines and Resources. If the figure is \$3 billion, then we can measure the extent to which the Canadian taxpayer should be reimbursed, or does he want a further return on top of that? My question is, where do you get off this treadmill? Does it go to 80 per cent government take? I do not know.

**The Chairman:** That would depend on fair market value.

**Senator Lucier:** Then do you feel that there should be no return—and I accept the returns which you have suggested because they are very real—from that point on and that the government should buy in at fair market value, which you say will be much higher. I agree that it will be much higher, but it is because you used my money to make it high.

**Mr. Porter:** It is a judgemental matter. I believe that it should be fair market value. The government has the opportunity to adjust the tax rates, the royalty schedules, the PIR and the eligible and ineligible costs which I can make. In other words, it controls me in terms of price, the quantity which I

[Traduction]

sur toutes autres compagnies qui exploitent les terres en question.

**Le sénateur Lucier:** M. Porter, si nous en revenions au 25 p. 100, l'homme de la rue pourrait vous dire: «Vous avez utilisé des terres publiques et, à titre de citoyen du Canada, je possède ces terres et, par conséquent, le gaz qui s'y trouve et j'ai, par mes impôts, financé vos découvertes. Je reconnais que les compagnies ont besoin d'encouragement et qu'elles dépendent une partie de leur argent, mais en tant que contribuable, j'ai participé dans une large mesure à l'exploration. En d'autres termes, vous êtes entrés sur mes terres, vous y avez trouvé du gaz, vous y avez dépensé mon argent et je veux maintenant recevoir ce qui me revient.» Vous répondez: «Si vous voulez participer à la prochaine découverte, parfait, mais vous n'obtiendrez rien de ce qui a déjà été découvert.»

**M. Porter:** Puisque j'ai pris le risque, si je trouve quelque chose...

**Le sénateur Lucier:** Avec mon argent.

**M. Porter:** Pas entièrement.

**Le sénateur Lucier:** En grande partie.

**M. Porter:** Il s'agit de savoir quelle partie? Si nous y découvrons quelque chose, le contribuable en profitera par les recettes tirées des redevances, l'activité économique que les projets de mise en valeur entraînent, l'impôt sur le revenu, les redevances, la RSQ etc. Le gouvernement reconnaît qu'il s'agit là d'une part équitable. Si, par ailleurs, le gouvernement use de son droit d'option de façon sélective et nous dit, et c'est ce à quoi je m'oppose, «j'use de mon droit d'option sans indemnité», c'est une toute autre question.

En d'autres termes, on en revient à la question du sénateur Cook, c'est-à-dire la contribution du contribuable canadien aux encouragements financiers accordés à l'industrie pétrolière et gazière. Je ne pourrais pas vous citer de chiffres exacts mais quelqu'un a mentionné \$3 millions. Le ministère des Finances ou celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait pouvoir vous renseigner à ce sujet. Si le chiffre de \$3 milliards est exact, nous pouvons alors mesurer dans quelle mesure le contribuable canadien doit être remboursé ou devons-nous y ajouter autre chose? Ma question est la suivante, où nous arrêtons-nous? La part du gouvernement doit-elle s'élever à 80 p. 100? Je ne sais pas.

**Le président:** Cela dépendra de la juste valeur marchande.

**Le sénateur Lucier:** Pensez-vous alors qu'il ne devrait y avoir aucun revenu, et j'accepte le montant que vous avez mentionné parce que je crois qu'il est exact, à partir de maintenant et que le gouvernement devrait acheter des actions à la juste valeur marchande qui selon vous serait plus élevée. Je suis d'accord avec le fait qu'elle serait plus élevée, mais je crois que c'est parce que vous avez utilisé mon argent pour en augmenter la valeur.

**M. Porter:** C'est une opinion. Je crois qu'on devrait utiliser la juste valeur marchande. Le gouvernement a la possibilité d'ajuster les taux d'imposition, les redevances, la RSP, de même que les frais admissibles et non-admissibles que je peux avoir. En d'autres termes, il m'impose un contrôle en ce qui

## [Text]

can produce, if I am successful, where I can sell my product, how much I can sell and to whom. They are controlling the tax side, the royalty side, the PIR side. When you look at it from that point of view, therefore, the government does have a lot of options on behalf of the Canadian taxpayer.

**Senator Lucier:** The petroleum industry has certainly not suffered since 1972, when someone far away decided that prices should be much higher. The profits in the petroleum industry have certainly been pretty substantial. Now, as a taxpayer, I think I should be entitled to a piece of the action. I do not think the public was getting a fair shake before. It seems to me that if the government had not taken a hand in the future development of the petroleum industry, as they are now trying to do—and whether what they are doing is the proper way or not, I am certainly not qualified to say—would I ever have got a fair shake? Do you feel that the taxpayer was getting a fair shake from the petroleum industry before we started to talk about our energy policy? Perhaps that is not a fair question. Was the petroleum industry, however, showing responsibility before the energy policy?

**Mr. Porter:** In a sense, it is a difficult question to answer, but I will give you my own views.

You are quite right when you say that the industry benefited after OPEC jumped the prices up; but we also suffered some shocks in 1973, 1974 and 1975. Alberta, in effect, adjusted their crude oil royalty and natural gas royalty rates from 16½ per cent to a point at which in some circumstances you would pay 60 per cent royalties on the value of the product. Who is benefiting there? I guess the people of the province of Alberta, through their government.

The government has the option to increase tax rates at any time. Now, if you look at the rate of return of the Canadian companies in the oil and gas industry—I will leave the foreign companies out of it—and you can consult the petroleum monitoring agencies' report, you can see that our rate of return is not very high for 1980 or 1979.

On a more current basis, if you look at the *Globe and Mail* business section, which periodically puts out a comparison of rates of return, you will see that for a relatively high risk industry our rate of return is very modest and only slightly higher than the merchandising industry, which, of course, I recognize, has different risks from those that we face.

I might point out, though, that our sector of the industry—the Canadian group, or IPAC members—re-invested, in 1980—and I am quoting the PMA report—191 per cent of their cash flow. In other words, they were aggressively borrowing money to go and put it back into exploration and development. I think—and I am a citizen and taxpayer just as you are—that that is in Canada's interests. I am not saying that the citizen is not entitled to some return. No. If I have come across that way I apologize.

## [Traduction]

concerne le prix, la quantité que je peux produire, où je peux vendre mon produit, quelle quantité et à qui. Il contrôle la fiscalité, les redevances et la RSP. Vu sous cet angle, le gouvernement possède de nombreux moyens de veiller aux intérêts du contribuable canadien.

**Le sénateur Lucier:** L'industrie pétrolière n'a certainement pas souffert depuis 1972, lorsque quelqu'un a décidé que les prix devaient être plus élevés. Les profits de l'industrie ont certainement été considérables. Maintenant, en tant que contribuable, je pense que j'ai droit à une certaine part. Je ne pense pas que le public recevait sa juste part auparavant. Il me semble que si le gouvernement n'avait pas décidé de prendre part à l'expansion future de l'industrie du pétrole, comme il essaie de le faire en ce moment, quels que soient les moyens qu'il emploie, aurais-je pu recevoir une juste part? Pensez-vous que le contribuable recevait une juste part de l'industrie pétrolière avant que nous commencions à parler de la politique énergétique? Peut-être que la question est délicate. L'industrie pétrolière, toutefois, prenait-elle ses responsabilités avant l'adoption d'une politique énergétique?

**M. Porter:** Il est très difficile de répondre à cette question, mais je vais vous donner mon opinion personnelle.

Vous avez tout à fait raison de dire que l'industrie a bénéficié de la hausse des prix imposée par l'OPEP, mais nous avons également souffert des crises de 1973, 1974 et 1975. L'Alberta, de fait, a ajusté ses taux de redevances sur le pétrole brut et le gaz naturel de 16½ p. 100 à un point; dans certains cas, vous aviez à payer 60 p. 100 en redevances sur la valeur du produit. Qui en bénéficiait alors? Je suppose que c'était les résidents de la province de l'Alberta par la voie de leur gouvernement.

Le gouvernement a la possibilité d'augmenter les impôts en tout temps. Si vous étudiez le taux de rendement des sociétés canadiennes dans l'industrie du gaz et du pétrole, je ne parlerai pas des industries étrangères, et que vous consultez le rapport des agences de contrôle du pétrole, vous pouvez constater que notre taux de rendement n'était pas très élevé en 1980 ou en 1979.

Plus près de nous encore, si vous consultez la section des affaires du *Globe and Mail*, qui donne périodiquement une comparaison des taux de rendement, vous constaterez que dans une industrie qui comporte autant de risques que la nôtre, notre taux de rendement est très modeste et pas tellement plus élevé que celui des industries de mise en marché qui, je le reconnais, ont des risques différents de ceux que nous prenons.

Je voudrais souligner cependant que notre secteur, le groupe canadien, où les membres de l'APIC, ont réinvesti en 1980, et je me sers des chiffres donnés dans le rapport des ACP, 191 p. 100 de leur liquidités. En d'autres termes, ils ont emprunté massivement et ont réinvesti cet argent dans l'exploration et la mise en valeur. Je pense, et je suis un citoyen et un contribuable tout comme vous, que ça s'est fait dans l'intérêt du Canada. Je n'ai jamais dit que le citoyen n'avait pas le droit d'en retirer une juste part. Je me suis sans doute mal exprimé et je m'en excuse.



[Text]

**Senator Lucier:** No, you have not. I was just asking.

**Senator Stollery:** I am just very much an average citizen when it comes to the complexities of the energy industry, and when I was a member of the House of Commons I was not on the committee that dealt with energy questions, so I want to pursue Senator Lucier's reference to the average Canadian and how he or she relates to this very complex subject, in the light of Bill C-48.

It occurs to me that we are in the third stage of an energy policy dating back to about 1961 with a regime that was then amended in 1977.

**Mr. Porter:** Before that, sir. You are talking about Canada lands? All right.

**Senator Stollery:** I did not bring my notes with me, Mr. Chairman, but I did make notes following the evidence we heard here, and I believe it was in 1977 that the regime started to change in the Canada lands. Is that not so?

**Mr. Poyen:** The senator is correct. 1977 was the date of the present Canada Oil and Gas Land Act, which has been in place until C-48. That is correct.

**Senator Stollery:** Yes, and in the interim we have had the energy crisis of the 1970s, and the increases that flowed from it. We had a change in the national energy policy from the Ottawa valley line to the national pricing policy of one price across Canada. That came between 1972 and 1977, I guess. Then, in 1977 we had the beginnings, as I understand it, of the changes with regard to what we now call the Canada lands.

Now, from listening to the evidence and from reading the minutes of the committee, it seems to me that the oil industry has displayed a certain naiveté. We have listened to evidence concerning policy changes in Norway, we have talked about the North Sea, and Holland, and various other countries, but it seems to me that if I were connected with the oil industry, or any industry, and if there were an international crisis, I would be able to predict that there would be changes in national policy, and that the national government would have to act in the national interest. I would be able to foresee that that national interest could well conflict with my interests as a member of the energy industry. It would seem to me inevitable that that collision would take place.

**The Chairman:** You are assuming that.

**Senator Stollery:** I am assuming that, and I would think that it is an assumption that the average citizen in Canada would make.

**The Chairman:** All I am saying is that the witness has said that the national government would be in a position, if there were aspects that were not in the interests of the public—"Mr. Public"—to make the necessary changes in order to increase its revenues. It also has the necessary authority to lessen the burden or impact of tax on the producers.

**Senator Stollery:** Yes, Mr. Chairman; but it would seem to me that the industry should have been able to predict that the

[Traduction]

**Le sénateur Lucier:** Je ne crois pas que vous ayez dit cela. Je cherche simplement à établir des faits.

**Le sénateur Stollery:** Je me considère comme un citoyen moyen lorsqu'il s'agit d'étudier les complexités de l'industrie de l'énergie et, lorsque j'étais député de la Chambre des communes, je ne faisais pas partie du comité qui avait été chargé d'étudier les questions énergétiques. Je voudrais donc, comme le sénateur Lucier, en savoir davantage sur la situation du contribuable canadien en ce qui a trait au bill C-48.

Il me semble que nous en sommes à la troisième étape d'une politique énergétique qui remonte aux environs de 1961 et qui a été modifiée en 1977.

**M. Porter:** Bien avant cela, monsieur. Vous faites allusion aux terres du Canada? Est-ce exact.

**Le sénateur Stollery:** Je n'ai pas mes notes avec moi, monsieur le président, mais j'ai pris des notes à la suite du témoignage qui nous a été présenté et je crois que c'est en 1977 qu'on a commencé à modifier le régime s'appliquant aux terres du Canada. N'est-ce pas exact?

**M. Poyen:** Le sénateur dit vrai. La Loi sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada a été adoptée en 1977 et a été en vigueur jusqu'à l'arrivée du bill C-48.

**Le sénateur Stollery:** Entre-temps nous avons connu la crise de l'énergie des années 70 et les augmentations qui ont suivies. Des modifications ont été apportées à la politique énergétique nationale et à la politique nationale d'établissement des prix qui a permis de fixer un prix unique pour tout le Canada. Je suppose que c'est arrivé entre 1972 et 1977. Puis, en 1977, nous avons commencé à apporter quelques modifications à ce que nous appelons maintenant les terres du Canada.

Si je m'en tiens aux témoignages et aux procès-verbaux du Comité, il m'apparaît que l'industrie pétrolière a fait preuve d'une certaine naïveté. Nous avons écouté les témoignages portant sur les modifications de politique en Norvège, nous avons parlé de la mer du Nord, des Pays-bas et de divers autres pays, mais il me semble que si j'étais engagé dans l'industrie pétrolière, ou dans toute autre industrie, et qu'il y ait une crise internationale, je m'attendrais à ce qu'il y ait des modifications dans la politique nationale et à ce que le gouvernement prenne des mesures dans l'intérêt national. Je serais en mesure de prévoir que l'intérêt de la nation pourrait très bien être en conflit avec mes intérêts personnels. Il me semble que le choc était parfaitement prévisible.

**Le président:** Vous le supposez.

**Le sénateur Stollery:** Je le suppose et je pense que n'importe quel citoyen canadien a pu le supposer.

**Le président:** Tout ce que je dis c'est que le témoin a déclaré que le gouvernement fédéral serait dans une position, si les intérêts du public étaient en cause, de prendre les mesures nécessaires pour augmenter ses recettes. Il a également le pouvoir de réduire le fardeau ou les répercussions des impôts sur les producteurs.

**Le sénateur Stollery:** Oui, monsieur le président, mais il semble que l'industrie aurait dû prévoir que le gouvernement,



## [Text]

government, in the face of an international crisis—and it is acknowledged by most people that there is such a crisis—is going to take a line of much more direct involvement in this area in order to protect its ability to function as a state, and my question is, why did the industry not see that that would happen?

**Mr. Porter:** If I understand your question correctly, sir, it is, why was the industry surprised when the government took what are, in my estimation, such large steps in the form of the national energy program, a little over a year ago, in the budget of 1980? Is that your question?

**Senator Stollery:** No, sir. I am sorry if I was a little vague. In 1974 I was asked by a writer from the *Financial Post* why the government was not becoming more directly involved in these matters. Now, as I say, that was in 1974. I seem to sense here, in 1981, a certain surprise on the part of the industry, and a feeling that the government has taken unfair measures in Bill C-48. I do not think that there is any question but that that is what a lot of people in the industry feel. I find that rather unusual. I would have thought that people who were knowledgeable with regard to the oil business might have expected this to happen quite some time earlier. That is my question.

**Mr. Porter:** I am sorry. I do not think the industry, or certain sections of the industry, ever thought that they would see such massive intrusion by the government into an industry that was predominantly privately operated, especially when they had so many levers that they could control the industry by, as I have described.

One of the things that really surprised a lot of us, myself included, was, and is,—and has been accomplished now, at least over the period of the Alberta-federal agreement—shall we say the intrusion into provincial lands. In effect, what is happening, as you will appreciate, is that the production income to the federal government is rising through the PGR tax and the IOR tax and the income is going into a pool of funds which will pay petroleum incentive payments. Those petroleum incentive payments are to be distributed largely for activity on federal lands—not back into provincial lands, whence the money came.

Looking at it from our aspect, while a good many of our companies are interested in federal lands, and do have positions, more particularly in the Northwest Territories and, shall we say, the east coast, a lot of them will not be able to participate, except maybe in one-half of one per cent, or a very small proportion. The surprise is the degree of the length the government went to. I think Mr. Lalonde was quite right when he said in the introduction to the NEP a year ago that these actions by government will impinge upon every citizen in the country, and they certainly have. I am not sure if I have answered your question.

**The Chairman:** Any other questions?

**Mr. Porter,** are there any other points you would like to develop in your presentation?

## [Traduction]

face à une crise internationale, et tout le monde s'entend pour dire qu'il y a une crise, interviendrait beaucoup plus directement dans ce domaine de manière à protéger l'État tout entier, et ma question est celle-ci: pourquoi est-ce que l'industrie n'a pas prévu cela?

**M. Porter:** Si je comprends bien votre question, vous me demandez pourquoi l'industrie a été surprise lorsque le gouvernement a pris des mesures d'une telle envergure par la voie du Programme énergétique national, il y a un peu plus d'un an, soit dans le budget de 1980? Est-ce là votre question?

**Le sénateur Stollery:** Non. Je m'excuse si ma question est imprécise. En 1974, un rédacteur du *Financial Post* m'a demandé pourquoi le gouvernement ne s'engageait pas plus directement sur ces questions. C'était en 1974. Il me semble surprenant, en 1981, que l'industrie s'étonne et qu'elle trouve injuste les mesures prises par le gouvernement dans le bill C-48. Je trouve cela très étonnant. J'aurais cru que des personnes au courant de ce qui se passe dans le domaine du pétrole auraient pu s'attendre à ce que cela se produise beaucoup plus tôt. Telle est ma question.

**M. Porter:** Pardonnez-moi, mais je ne pense pas que l'industrie, ou certaines parties de l'industrie, aient pu prévoir que le gouvernement interviendrait d'une telle façon dans une industrie qui est exploitée principalement par des intérêts privés, surtout si l'on considère le fait qu'il a tellement de moyens à sa disposition pour la contrôler, tel que je l'ai mentionné précédemment.

L'une des choses qui a surpris de nombreuses personnes, moi y compris, est le fait que le gouvernement fédéral soit intervenu sur des terres provinciales, du moins dans le cadre de l'accord entre l'Alberta et le gouvernement fédéral. En fait, ce qui se produit c'est que les recettes que le gouvernement fédéral tire de la production sont augmentées par la PRTJ et la TRPS et que ces recettes vont s'ajouter aux fonds destinés aux subventions d'encouragement pour l'exploration pétrolière. Ces subventions sont, dans une large mesure, distribuées pour des travaux s'effectuant sur les terres fédérales et non sur des terres provinciales où les fonds ont été perçus.

De notre point de vue, alors qu'une bonne partie de nos compagnies sont intéressées à des terres fédérales et y occupent une certaine position, particulièrement dans les Territoires du nord-ouest et sur la côte est, nombre d'entre elles ne pourront plus participer à l'exploitation, sauf dans une très faible mesure. Nous sommes surtout surpris de l'étendue de l'intervention gouvernementale. Je pense que M. Lalonde avait raison lorsqu'il a déclaré il y a un an, dans l'introduction au Programme énergétique national, que ces mesures gouvernementales toucheraient chaque citoyen du pays et c'est certainement ce qu'il a fait. Ai-je répondu à votre question?

**Le président:** D'autres questions?

**M. Porter,** y-a-t-il certains points sur lesquels vous voudriez donner quelques précisions?

[Text]

**Mr. Porter:** Not at the moment, thank you, sir, but we would be happy to respond to those other questions.

**Mr. Gillespie:** I have one question, Mr. Chairman.

In the appendix following your presentation there are suggestions and recommendations which you make with respect to the National Energy Program. I have reviewed them. In paragraph (e) you suggest that the depletion allowance for exploration on provincial lands be equated with the allowances on federal lands. Has that suggestion not been met with the federal-Alberta agreement, whereby depletion in the Canada lands will be phased out over the next three years, whereas on the provincial side that depletion has already been eliminated, except for synthetic oil?

**Mr. Porter:** The reason we put that in is to point out the very significant tax changes that the industry has experienced in the last few years, and again to illustrate that there has been a bias under the PIP grants, a bias to encourage activity on federal lands as opposed to provincial lands. I would agree it could be considered a minor point, but I am not sure we will ever be successful in winning that one.

**The Chairman:** Any other questions?

If there are no other questions, I want to thank you very much, Mr. Porter and Mr. Poyen.

**Mr. Porter:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to express my thanks to you, sir, your associates and the members of your committee.

**The Chairman:** We will look forward to receiving, reasonably soon, the statements that you have undertaken to provide.

**Mr. Porter:** We will do that. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Honourable senators, we have one other group to hear today. Yesterday we agreed to hear the Déné Nation at the end of the hearings that we had scheduled for this morning. This was to accommodate them, since they were not able to appear yesterday.

We now have a brief which purports to be from the Dené Nation, and also the Métis Association of the Northwest Territories. Unfortunately, getting the brief at this time does not permit of any exhaustive questioning for information. However, we will read it and consider it.

We have appearing before us now Mr. George Erasmus, President of the Déné Nation, and Mr. John Olthius, who is counsel.

You are going to make the opening statement, Mr. Erasmus, are you?

**Mr. George Erasmus, President, Déné Nation:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I think you understand that the opening statement will be a summary of the major points in your brief,

[Traduction]

**M. Porter:** Pas à ce moment-ci, je vous remercie, mais je serais heureux de répondre à toutes autres questions.

**M. Gillespie:** J'ai une question à poser, monsieur le président.

Dans l'annexe qui accompagne votre mémoire, nous trouvons des suggestions et des recommandations en ce qui concerne le Programme énergétique national. Je les ai étudiées attentivement. Au paragraphe (e) vous suggérez que la provision pour épuisement, qui s'applique aux terres provinciales, soit équivalente aux provisions applicables aux terres fédérales. Est-ce que cette suggestion n'a pas été appliquée dans l'accord entre le gouvernement fédéral et l'Alberta? La provision pour épuisement sur les terres du Canada sera éliminée sur une période de trois ans, alors que celle applicable aux terres provinciales a déjà été éliminée, sauf en ce qui concerne le pétrole synthétique.

**M. Porter:** Nous avons mentionné cette provision pour bien souligner les modifications importantes de la fiscalité que l'industrie a connues ces dernières années et pour bien indiquer qu'en vertu des octrois du PEP on encourage les travaux sur les terres fédérales plutôt que sur les terres provinciales. J'admets qu'il s'agit là d'une question de moindre importance, mais je suis sûr que nous parviendrons à gagner sur ce point.

**Le président:** D'autres questions?

S'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais remercier M. Porter et M. Poyen.

**M. Porter:** Je vous remercie, monsieur le président. Je tiens à vous remercier, monsieur et vos associés, ainsi que les membres du Comité.

**Le président:** Nous attendrons donc avec impatience les déclarations que vous nous avez promises.

**M. Porter:** Nous vous les enverrons. Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons un autre groupe à entendre aujourd'hui. Hier, nous avons accepté d'entendre les représentants de la nation dénée à la fin des audiences qui avaient été prévues pour ce matin. Ils avaient demandé cette audience puisqu'ils ne pouvaient pas comparaître hier.

Nous avons maintenant entre les mains un mémoire qui nous vient de la nation Dénée, ainsi que de l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest. Malheureusement, venant tout juste de recevoir ce mémoire, nous ne pourrions pas interroger en profondeur les témoins. Toutefois, nous le lirons et nous l'étudierons.

Nous avons devant nous, M. George Erasmus, président de la nation dénée, et M. John Olthius, conseiller.

Monsieur Erasmus, vous avez une déclaration à nous faire, n'est-ce pas?

**M. George Erasmus, président de la nation dénée:** Oui monsieur le président.

**Le président:** Je pense que vous comprenez que votre déclaration doit porter sur les points importants de votre mémoire,



[Text]

after which there will be questions. Is there anybody else I should note as appearing? What about Mr. Michael Posluns?

**Mr. Erasmus:** I think he is here as an observer for the National Indian Brotherhood.

**The Chairman:** So there is just you and Mr. Olthius?

**Mr. Erasmus:** Yes.

**The Chairman:** At any time you want to refer anything to Mr. Olthius you may do so.

**Mr. Erasmus:** Thank you.

Honourable senators, this is a presentation and a position paper from the Dené Nation and the Métis Association of the N.W.T.

Bill C-48 is key to the Trudeau government's policy of terminating, rather than ratifying and affirming, our aboriginal rights.

Ironically, the House of Commons considered Bill C-48 the same day that Mr. Trudeau tabled the now infamous accord which removed the protection of aboriginal rights from the constitutional package.

The government violated its trust arrangement with us by refusing to entrench our rights in the Constitution. It destroyed that relationship by giving the provinces the constitutional right to join the federal government in defining aboriginal rights without our consent. Aboriginal rights had previously been a matter solely between the federal government and the aboriginal peoples.

Furthermore, our claims negotiations are seriously affected by clause 10(f) of the Vancouver amending formula, which gives existing provinces veto power over the creation of new provinces. At present, the federal government alone has the power to create the new political jurisdiction that we seek as essential to the settlement of our claims.

We oppose Bill C-48 because it abrogates our aboriginal rights. We vigorously opposed the bill from the outset. Our careful examination of the bill and our reasons for opposing it are set out in our March presentation to the House of Commons Standing Committee on National Resources and Public Works. A copy of that presentation is attached to our brief. That presentation contains the unanimous resolution of opposition to C-48 passed by all northern leaders; the Yukon government, the government of the Northwest Territories, the Dene Nation, the Métis Association, Inuit Tapirisat of Canada, Council for Yukon Indians and Committee of Original Peoples Entitlement.

The amendments to the bill have not even come close to satisfying our fundamental concerns about the impact of C-48 on our aboriginal rights.

We know that clause 5(7), which purports to protect our rights, is a meaningless sham. We knew that even before the cowardly accord of November 5, 1981, but that act erased even the smallest doubts that a few people might have had about the honour of the Trudeau government.

[Traduction]

après quoi nous vous poserons des questions. Quelqu'un d'autre doit-il comparaître? M. Michael Posluns?

**M. Erasmus:** Je pense que M. Posluns est ici en qualité d'observateur pour la Fraternité des Indiens du Canada.

**Le président:** Vous êtes donc seul à comparaître avec M. Olthius?

**M. Erasmus:** Oui.

**Le président:** Si vous désirez passer la parole à M. Olthius, vous pourrez le faire en tout temps.

**M. Erasmus:** Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, il s'agit d'un mémoire et d'un document de travail présentés par la nation Dénée et l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest.

Le bill C-48 est la clé qui permettra au gouvernement Trudeau d'abolir, plutôt que de les ratifier et de les reconnaître, les droits aborigènes.

Il est ironique de constater que la Chambre des communes a étudié le bill C-48 le jour même où M. Trudeau a déposé cet accord, maintenant infâme, qui retire la garantie des droits aborigènes du projet constitutionnel.

Le gouvernement a violé notre confiance en refusant d'insérer nos droits dans la Constitution. Il a détruit nos relations en donnant aux provinces le droit constitutionnel de se joindre au gouvernement fédéral pour définir les droits aborigènes sans notre consentement. Les droits aborigènes ont toujours été une affaire entre le gouvernement fédéral et les autochtones.

En outre, les négociations sur nos revendications sont sérieusement touchées par l'alinéa 10 (f) de la formule d'amendement de Vancouver, qui donne aux provinces existantes un pouvoir de veto sur la création de toute nouvelle province. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral seul a le pouvoir de créer une nouvelle compétence politique que nous considérons essentielle au règlement de nos revendications.

Nous nous opposons au bill C-48 parce qu'il abolit nos droits aborigènes. Nous nous y sommes opposés dès le début. Les raisons de notre opposition sont données dans le mémoire que nous avons présenté en mars au Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics. Un exemplaire de ce document est joint à notre mémoire. Ce document contient une résolution adoptée par tous les dirigeants du Nord; le gouvernement du Yukon, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, la nation Dénée, l'Association des Métis, l'Inuit Tapirisat du Canada, le Conseil des Indiens du Yukon et le Comité d'étude des droits des autochtones ont tous signé ce document signifiant notre opposition unanime au bill C-48.

Les modifications apportées au projet de loi sont loin de répondre à nos préoccupations fondamentales au sujet des répercussions du Bill C-48 sur nos droits aborigènes.

Nous savons que le paragraphe 5(7), qui a pour objet de protéger nos droits, ne signifie rien du tout. Nous le savions déjà avant l'accord du 5 novembre 1981, mais cette loi efface les plus petits doutes qui pouvaient subsister dans l'esprit de quelques-uns sur l'honneur du gouvernement Trudeau.



## [Text]

It is clear that C-48 "abrogates and derogates" the aboriginal title of the descendants of the Dené. On May 14, when introducing the Liberal amendments in committee, Mr. Lalonde noted that he was already "extremely encouraged at the increased pace of exploration in Canada lands". The bill at this point had not even been passed. Accelerated exploration will "abrogate and derogate" in two major ways.

Firstly, it will inflict enormous socio-economic impact of the kind which we have consistently fought and which Mr. Justice Berger said could only be handled after new political and economic institutions were in place.

Secondly, with respect to our claims negotiation, it will remove prime areas from the land available to us for selection as exclusive lands. Section 9 of the COPE Agreement-in-Principle excludes lands that contain proven oil and gas reserves from the lands available for selection. The government's position paper on Inuit Tapirisat of Canada land selection criteria does likewise. In excluding Norman Wells from Bill C-48, clause 64(5) does the same thing. The obvious intention is that other prime lands will systematically be removed from the negotiation table. The gun will be at our heads to settle before everything is gone.

In effect, Bill C-48 "abrogates and derogates" to the point of gutting the Dené negotiation position, since "political institutions" and "exclusive Dené lands" lie at the heart of that position.

Mr. Lalonde and Mr. Munro persist in saying that Bill C-48 will not affect aboriginal rights. Their actions, however, betray their words. Mr. Munro talks about a legal opinion he has that says the bill will not affect aboriginal rights, but he won't produce the opinion; not even a summary of its contents. Small wonder. No self-respecting lawyer would say that Bill C-48 is neutral with respect to aboriginal rights.

Mr. Lalonde says that "passage of Bill C-48 will, in no way, affect negotiations on land claims in the North." We asked Mr. Lalonde to act accordingly by using his powers under clause 5(2) to withdraw from the act, until negotiations are completed or for an initial two-year period with possible renewals, lands designated by us as lands we want for exclusive Dene lands. We asked the minister to cancel existing leases and to hold the land and resources in trust for us until negotiations clarified the ownership of the land and resources. He refused to do so.

We also asked that Mr. Lalonde immediately withdraw the Norman Wells field from the act as a sign of good faith, and to set a date by which we would designate which other lands we wanted withdrawn. Clause 5(2) says:

## [Traduction]

Il est évident que le bill C-48 «abolit et porte atteinte» aux droits aborigènes des descendants des Dénés. Le 14 mai, M. Lalonde, alors qu'il présentait les modifications libérales au Comité, déclarait qu'il était déjà «extrêmement encouragé par l'accroissement rapide de l'exploration sur les terres du Canada». Le projet de loi n'avait même pas encore été adopté. Une exploration accélérée «portera atteinte» à nos droits de deux manières.

Premièrement, elle aura des conséquences socio-économiques énormes du genre de celles que nous avons constamment combattues et dont le juge Berger disait qu'elles ne pouvaient être affrontées qu'après la mise en place de nouvelles institutions politiques et économiques.

Deuxièmement, en ce qui concerne la négociation de nos revendications, elle nous enlèvera des superficies intéressantes des terres que nous pouvions choisir pour notre usage exclusif. L'article 9 de l'accord de principes du CÉDA élimine les terres qui contiennent des réserves découvertes de pétrole et de gaz de celles que nous pouvions choisir. Le document de travail du gouvernement au sujet des critères de sélection des terres formulés par l'Inuit Tapirisat du Canada fait la même chose. En excluant Norman Wells du bill C-48, le paragraphe 64(5) fait la même chose. Il est évident que d'autres terres intéressantes seront systématiquement éliminées de la table des négociations. Nous sommes pratiquement obligés d'accepter un règlement avant qu'il ne reste rien.

En fait, le bill C-48 «porte atteinte» à nos droits au point de saper la position de négociation des Dénés puisque les institutions politiques et les terres réservées à l'usage des Dénés sont le fondement de cette position.

MM. Lalonde et Munro persistent à dire que le bill C-48 n'aura aucune conséquence sur les droits aborigènes. Leurs actes, cependant, trahissent leurs paroles. M. Munro fait allusion à une opinion juridique qui laisserait entendre que le projet de loi n'a aucun effet sur les droits aborigènes, mais il ne veut pas rendre public cette opinion; même pas un résumé de son contenu. Ce n'est pas surprenant. Aucun avocat digne de ce nom ne peut affirmer que le bill C-48 est neutre en ce qui concerne les droits aborigènes.

M. Lalonde dit que l'adoption du bill C-48 ne nuira en aucune façon aux négociations des revendications foncières dans le Nord. Nous avons demandé à M. Lalonde d'agir en conséquence en utilisant les pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 5(2) et qui lui permettent de retirer de la loi, jusqu'à ce que les négociations soient terminées ou pour une période initiale de deux ans avec possibilité de prolongement, les terres que nous avons désignées pour notre usage exclusif. Nous avons demandé au ministre d'annuler les baux existants et de placer les terres et les ressources en fiducie jusqu'à ce que les négociations aient décidé des droits de propriété des terres et des ressources. Il a refusé de le faire.

Nous avons également demandé à M. Lalonde de retirer immédiatement les champs pétrolifères de Norman Wells de la loi, en signe de bonne foi, et de fixer une date à laquelle nous choisirons les autres terres que nous voulons retirer. Le paragraphe 5(2) stipule:

## [Text]

The Governor in Council may, by order, for any purposes and under any conditions set out in the order, withdraw from the application of this Act such lands as are specified in the order.

Mr. Lalonde said that he had already withdrawn Norman Wells from the act by virtue of clause 64(5). We then asked him to use his powers under section 24 of the 1944 Norman Wells agreement between the government and Imperial Oil to assume possession and control of the Norman Wells field and hold it in trust for us until negotiations have determined its ownership.

Section 24(a) of that agreement reads:

The Minister may at any time, by order in writing, assume absolute possession and control of said proven area if in the opinion of the Government of Canada such action is considered necessary or advisable.

Section 24(c) of the agreement reads:

says Imperial is entitled to compensation if the Minister assumes control.

Mr. Lalonde refused to do so.

The government's deception is strengthening our resolve to obtain a just settlement of our claims and to build a new province-like jurisdiction to be called Denendeh in the western Arctic; a political structure suitable to the needs of the Dene and other Canadians. Unprecedented support from all regions of Canada and sectors of Canadian life during the past week is testimony of the contempt most Canadians have for a government which callously violates basic rights at home while piously calling for their recognition abroad. They hold the same contempt for Bill C-48. Very few Canadians want to crush us to get oil and gas—particularly when they realize sufficient resources can be assured in a fair and honourable settlement with us.

We make this presentation to alert you to the fact that the Senate will be a party to genocide if you approve Bill C-48 or, at the very least, if you fail to publicly demand that Mr. Lalonde use his powers under clause 5(2) to withdraw the lands we request from the provisions of the act.

The United Nations has defined genocide "as taking decisions which lead to causing serious bodily or mental harm to members of a group" and states that "genocide does not necessarily mean the immediate destruction of a nation, but also the destruction of the central foundation of the life of national groups." That is exactly what Bill C-48 does.

The Senate has a choice to make: will it be genocide or justice?

**Senator McIlraith:** There is one matter on which I am not quite clear and which I am trying to narrow down. In the opening part of your remarks, Mr. Erasmus, you properly make general reference to aboriginal rights and the Charter of Freedom, contained in the proposed constitutional joint

## [Traduction]

(2) The Governor in Council may, by order, for any purposes and under any conditions set out in the order, withdraw from *the application* of this Act such Canada lands as are specified in the order.

M. Lalonde affirme qu'il a déjà retiré Norman Wells de la loi en vertu du paragraphe 64(5). Nous lui avons alors demandé d'utiliser les pouvoirs qui lui sont conférés au terme de l'article 24, de l'accord de 1944 au sujet de Norman Wells, accord entre le gouvernement et l'Imperial Oil, en vue d'obtenir la possession et le contrôle des champs pétrolifères de Norman Wells et de les conserver en fiducie jusqu'à ce que les négociations en aient déterminé la propriété.

Le sous-paragraphe 24(a) de l'accord stipule:

Le Ministre peut, en tout temps, reprendre, par arrêté, possession et contrôle de ladite région contenant des réserves reconnues si, de l'avis du Gouvernement du Canada, une telle mesure se révèle nécessaire ou opportune.

Le sous-paragraphe 24(c) de l'accord stipule:

L'Imperial a droit à une indemnisation si le Ministre reprend le contrôle.

M. Lalonde a refusé de le faire.

L'attitude décevante du gouvernement nous pousse plus que jamais à obtenir un juste règlement de nos revendications et de créer une nouvelle province, qui serait appelée Denendeh, dans l'Arctique de l'Ouest; il s'agirait d'une structure politique qui répondrait aux besoins des Dénés et des autres Canadiens. L'appui sans précédent que nous avons reçu de toutes les régions du Canada et de tous les secteurs de la vie canadienne, au cours de la dernière semaine, témoigne du mécontentement de la plupart des Canadiens envers un gouvernement qui viole aussi honteusement des droits fondamentaux à l'intérieur de ses frontières tout en exigeant leur reconnaissance à l'extérieur. Ils éprouvent le même mécontentement envers le bill C-48. Très peu de Canadiens veulent nous écraser pour obtenir du pétrole et du gaz, alors qu'ils réalisent qu'ils peuvent obtenir des ressources suffisantes par la voie d'un règlement juste et honorable avec nous.

Nous vous présentons ce document afin de vous avertir que le Sénat sera en partie responsable d'un génocide s'il approuve le bill C-48 ou, tout au moins, s'il n'exige pas de M. Lalonde qu'il utilise le pouvoir que lui confère le paragraphe 5(2) de soustraire de toute aliénation les terres que nous demandons.

Les Nations Unies ont défini le génocide en ces mots: «Prendre des décisions qui peuvent entraîner de graves dangers corporels ou mentaux aux membres d'un groupe» et stipulent que «le génocide ne signifie pas nécessairement la destruction immédiate d'une nation, mais également la destruction de ce qui est au centre de la vie des nations.» C'est exactement ce que fait le bill C-48.

Le Sénat a un choix à faire: le génocide ou la justice?

**Le sénateur McIlraith:** Il y a un point qui ne me semble pas très clair et sur lequel j'aimerais obtenir des précisions. Dans la première partie de vos observations monsieur Erasmus, vous faites justement allusion aux droits aborigènes et à la charte des libertés contenues dans le projet constitutionnel qui a été



## [Text]

address which was tabled in the House of Commons last night and has just been distributed to the senators. Presumably it will be presented in the Senate this afternoon.

Clause 25 of the proposed resolution reads as follows, and I will read it in its entirety, if I may, Mr. Chairman:

The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada including

(a) any rights or freedoms that have been recognized by the Royal Proclamation of October 7, 1763; and

(b) any rights or freedoms that may be acquired by the aboriginal peoples of Canada by way of land claims settlement.

We come, then, to Bill C-48, which is the only item before this committee today. Clause 5(7) to which you referred reads as follows:

Nothing in this Act abrogates or derogates from any aboriginal title, right or claim that pertained to the aboriginal peoples of Canada prior to the coming into force of this Act.

Putting those two clauses together, could you narrow down a little more specifically for me how you feel that your rights are being taken away as is asserted in your brief?

**Mr. Erasmus:** The present constitutional resolution which has been put before the House of Commons does not include any clauses affirming aboriginal rights. It talks of other rights not taking away from aboriginal rights, but there is no specific affirmative clause that says aboriginal treaty rights and other rights that will be negotiated, are hereby recognized. That is the clause that was taken out of the agreement when the premiers and Prime Minister Trudeau reached an agreement.

You have just read out the clause in the proposed Bill C-48 that deals with aboriginal rights. Again, all it says is that it will not harm aboriginal rights but—

**The Chairman:** No, what it says is more than harm. It says it will not abrogate or derogate. What does abrogate mean?

**Mr. Erasmus:** This is the way we approach it: What the bill does is it allows the government to accelerate the pace of development in the north, and every time that a resource is discovered and developed there is a socio-economic impact on the people living up there. There is also an environmental impact. Obviously, if you are developing a resource, then whatever rights they may have had become limited because you are already using the resource, so the ability to negotiate what is left of your rights diminishes. What are those rights going to be? Are they going to be part of the royalties? Are you going to be given a few jobs on site?

As we presented the evidence, the record speaks for itself. The way the government approaches negotiations is that every time there is a discovery, then that particular resource is not

## [Traduction]

déposé à la Chambre des communes hier soir et que nous venons tout juste de recevoir. Il est probable qu'il sera déposé au Sénat cet après-midi.

L'article 25 du projet de résolution se lit comme suit et, si vous me le permettez monsieur le président, je le lirai au complet:

25. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés—ancestraux, issus de traités ou autres—des peuples autochtones du Canada, notamment:

a aux droits ou libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763;

b) aux droits ou libertés acquis par règlement de revendications territoriales.

Nous arrivons maintenant au bill C-48 qui est le seul document qui soit à l'étude devant le comité aujourd'hui. Le paragraphe 5(7), auquel vous faites allusion, se lit comme suit:

(7) La présente loi ne porte pas atteinte aux titres, droits ou réclamations des peuples autochtones du Canada antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi.

En mettant en parallèle ces deux articles, pourriez-vous nous dire plus précisément pourquoi vous pensez que vos droits vous sont retirés, comme vous l'affirmez dans votre mémoire?

**M. Erasmus:** La présente résolution constitutionnelle déposée devant la Chambre des communes ne contient aucun article garantissant les droits aborigènes. Il y est fait mention d'autres droits, mais il n'y a aucun article particulier qui affirme que les droits aborigènes découlant des traités et les autres droits qui font l'objet de négociation, seront reconnus. C'est l'article qui a été retiré de l'accord conclut entre les premiers ministres et le premier ministre Trudeau.

Vous nous avez donné lecture de l'article du projet de loi C-48 qui traite des droits aborigènes. Tout de qu'il dit c'est qu'il ne nuira pas aux droits aborigènes, mais...

**Le président:** Il dit plus que cela. Il dit qu'il ne les abolira pas ou qu'il n'y portera pas atteinte. Qu'est-ce que abolir veut dire?

**M. Erasmus:** Nous l'entendons de cette façon: Ce que le bill fait c'est qu'il permet au gouvernement d'accélérer la mise en valeur du Nord et, à chaque fois qu'il y a découverte et mise en valeur d'une ressource cela a des conséquences sociales-économiques sur les résidents de la région. Il y a aussi des conséquences sur l'environnement. Il est évident que si vous mettez en valeur une ressource, les droits que vous aviez, quels qu'ils aient été, deviennent plus limités puisque la ressource est déjà utilisée; les possibilités de négociation qu'il vous reste sont donc réduites. Quels seront donc vos droits à l'avenir? Feront-ils partis des redevances? Obtiendrez-vous quelques emplois sur les lieux?

Ce qui s'est passé jusqu'à présent vous donne la réponse. Jusqu'à présent, à chaque fois qu'il s'est produit une décou-



[Text]

part of the government's package considered to be negotiable at all. That is our major worry.

**The Chairman:** That is your interpretation of what the present legal situation is; is that right?

**Mr. Erasmus:** It is not our interpretation. That is what the government does. We are at the negotiating table now. That is the name of the game. You cannot claim for any new resource that has been developed. It is the same for mining or minerals.

**The Chairman:** Do I understand then what you are saying is that even if clause 5(7) of Bill C-48 passes, the federal authority can still deal with any aboriginal title, right or claim that pertains to the aboriginal peoples of Canada prior to the coming into force of this act. Even though you have that prohibition against the application of this act, do you fear that aboriginal rights that may be abrogated can be taken away without any recourse by the aboriginal peoples? Is that what you say?

**Mr. Erasmus:** Yes, of course. What you have done here is you have created the possibility for an agreement but the point is that the reason the act is going in is not because there are aboriginal people and there needs to be a settlement up there. The government intends to extract oil and gas at a pace like we have never seen in this country and the point is this: We are in the minority in the country but we are the majority up there, and with the unprecedented kind of developments that are anticipated—and people speak publicly of them—we are talking about the investment of billions of dollars and even higher profits. We are talking about first of all the logistics of getting the oil and gas out, and the impact on the north is going to be immense.

**Senator Buckwold:** What do you refer to as the north here?

**Mr. Erasmus:** Perhaps we could have Mr. Olthius make a few points on this.

**Mr. John Olthius, Counsel, Déné Nation:**

Mr. Chairman, the Déné Nation interprets clause 25 as saying if there are any aboriginal rights—and there may be a conflict between some of the other provisions of the charter and aboriginal rights—then the aboriginal right overrides. However, it qualifies by saying that if there are aboriginal rights, the deletion of section 34 which had affirmed and ratified aboriginal rights suggests that the “any” in section 25 in the minds of the federal government is extremely reduced. Section 25 only refers to the charter. There are the “notwithstanding” clauses where provinces can opt out of the charter, and the charter does not apply to the general laws of application in the country.

**The Chairman:** Could we interrupt there for a moment? We are not talking about the provinces, as I understand it, at the moment. We are talking about the rights that appear to be enjoyed by the people who are the aboriginal peoples in the Northwest Territories.

**Mr. Olthius:** Yes, indeed.

[Traduction]

verte, la ressource particulière ne faisait plus partie des négociations. C'est bien ce qui nous inquiète.

**Le président:** C'est votre interprétation de la situation juridique actuelle; est-ce exact?

**M. Erasmus:** Il ne s'agit pas là d'une interprétation. C'est ce que le gouvernement fait. Nous sommes en ce moment à la table de négociations. C'est le jeu que nous jouons maintenant. Nous ne pouvons revendiquer toute nouvelle ressource qui a été mise en valeur. La situation est la même pour les mines ou les minéraux.

**Le président:** Si je comprends bien vous nous dites que, même si le paragraphe 5(7) du bill C-48 était adopté, le gouvernement fédéral aura toujours la responsabilité des titres, des revendications ou des droits qui étaient ceux des autochtones du Canada avant que cette loi entre en vigueur. Même s'il existe cette restriction à l'application de la loi, craignez-vous que les droits aborigènes qui pourraient être abolis puissent vous être enlevés sans recours? Est-ce que c'est ce que vous dites?

**M. Erasmus:** Oui, bien sûr. Vous avez créé la possibilité d'un accord, mais le fait est que la raison pour laquelle la loi est déposée ne concerne pas les autochtones ni la nécessité d'obtenir un règlement dans le Nord. Le gouvernement a l'intention d'extraire du pétrole et du gaz à un rythme jamais vu auparavant et ce qui est important est que nous sommes la minorité dans le pays, mais nous sommes la majorité dans le Nord. Le genre de mise en valeur, qui est prévu et dont il est question publiquement, porte sur des investissements de milliards de dollars et des profits encore plus élevés. Il est tout d'abord question des stratégies qui seront utilisées pour obtenir le pétrole et le gaz et les répercussions qu'elles auront dans le Nord.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'est-ce que vous entendez par le Nord?

**M. Erasmus:** Peut-être vaudrait-il mieux laisser M. Olthius répondre.

**M. John Olthius, conseiller, nation dénée:**

Monsieur le président, l'interprétation que donne la nation dénée de l'article 25 est que s'il y a des droits aborigènes et qu'ils entrent en conflit avec d'autres dispositions de la Charte, les droits aborigènes auront alors la priorité. Toutefois, l'annulation de l'article 34, qui affirmait et ratifiait les droits aborigènes, suggère que le terme «tout» dans l'article 25 sert à réduire ces droits dans l'esprit du gouvernement fédéral. L'article 25 seul fait allusion à la Charte. Il y a aussi la clause «nonobstant» par laquelle les provinces peuvent se retirer de la Charte et celle-ci ne s'applique qu'aux règlements généraux d'application.

**Le président:** Pourrions-nous vous interrompre un moment? Il n'est pas question des provinces pour l'instant. Nous nous occupons des droits dont jouissent votre peuple qui sont ceux des autochtones des Territoires du Nord-Ouest.

**M. Olthius:** Oui, bien sûr.

[Text]

**The Chairman:** They are not talking about what a province may do.

**Mr. Olthius:** If I might, Mr. Chairman, let us get to the position then of the protection that is supposed to be for aboriginal peoples under clause 5(7) which Mr. Lalonde and Mr. Munro say protects aboriginal rights.

Even before the events of last week, the Dene Nation attempted to take the protection seriously. Mr. Munro said he had a legal opinion which substantiated the position that aboriginal rights were not affected. He would not produce that legal opinion nor would he produce a summary of its contents. Perhaps more importantly, as the brief sets out, Mr. Lalonde was asked if indeed this bill does not intend to abrogate aboriginal rights, why will he not use his powers under clause 5(2) of that bill to remove from the application of the act those specific lands that the Dene are claiming as exclusive lands in their negotiations.

It is clear if the minister does not remove lands and if exploration continues—and it is obvious that the intent of the bill is to accelerate exploration—then lands which the Dene may claim will not be on the negotiation table. That is clear from the COPE agreement in principle which states very categorically that lands which are covered by lease or in any other way are tied up and not available for negotiations. Therefore, we are going to see a process where systematically through this bill lands are removed from possibility of being successfully negotiated by the Dene. If the minister, if the clause and if the protections in the Constitution were serious ones, the minister would be willing to negotiate the withdrawal of some of those lands from the application of the act. The minister has refused to do so. Mr. Munro has refused to table the so-called legal opinion.

The only conclusion that we can reach is that there is no serious attempt, because the bill abrogates by in fact removing the possibility of the Dene or other northern groups from obtaining land in the negotiating process, and that is the abrogation and derogation.

**Senator Cook:** Did you refer to the COPE agreement?

**Mr. Olthius:** Yes.

**Senator Cook:** Does that apply to lands as of the date of the agreement?

**Mr. Olthius:** That applied to lands that were under lease at that time and also, of course, those lands that might be leased or in other ways tied up prior to the final agreement. The process of lands being eliminated and, therefore, unavailable is continuing. That is the concern of the Dené. They have not been satisfied with the answers from Mr. Munro and Mr. Lalonde. In the minds of the Dené, the actions of last week clearly indicate that their rights are being abrogated. Even the lands which are being claimed will not be put in trust until their ownership has been clarified. That point is at the heart of the opposition to Bill C-48.

**Senator McIlraith:** You are not concerned with items of general concern in the Canada lands, but with items of con-

[Traduction]

**Le président:** Il n'est pas question de ce qu'une province peut faire.

**M. Olthius:** Si je puis me permettre, monsieur le président, venons-en à la protection que le paragraphe 5(7) est supposé accorder aux autochtones et qui, selon MM. Lalonde et Munro, protège les droits aborigènes.

Même avant les événements de la semaine dernière, la nation Dénée a tenté de prendre au sérieux cette protection. M. Munro a dit qu'il avait une opinion juridique qui venait confirmer que les droits aborigènes ne seraient pas touchés. Il n'a cependant pas voulu rendre public cette opinion publique. Ce qui est peut-être encore plus important, comme le mentionne notre mémoire, c'est que nous avons demandé à M. Lalonde pourquoi, si le projet de loi n'a pas pour objet d'abolir les droits aborigènes, il n'a pas recours aux pouvoirs que lui confère le paragraphe 5(2) du projet de loi de soustraire à l'aliénation les terres particulières que les Dénés réclament pour leur usage exclusif dans leurs négociations.

Si le ministre ne veut pas retirer les terres et si l'exploration continue, il semble évident que l'intention du projet de loi est d'accélérer l'exploration, il est alors évident que les terres que les Dénés pourront réclamer ne feront pas partie des négociations. L'accord de principe CÉDA stipule très clairement que les terres louées ou qui sont mises de côté de toute autre façon ne peuvent faire l'objet de négociation. Par conséquent, nous allons assister à un processus par lequel, en vertu de ce projet de loi, des terres seront systématiquement soustraites de toute possibilité de règlements satisfaisants négociés par les Dénés. Si l'article et si les protections accordées dans la Constitution étaient sérieuses, le Ministre serait obligé de soustraire à l'aliénation certaines de ces terres. Le Ministre a refusé de le faire. M. Munro a refusé de rendre publique sa prétendue opinion juridique.

La seule conclusion que nous puissions en tirer est qu'il n'y a pas de tentatives sérieuses de ce côté-là puisque le projet de loi sert en fait à éliminer la possibilité que les Dénés, ou tout autre groupe du Nord, obtiennent des terres par la voie de négociation et c'est ce que nous entendons par abolition et dérogation.

**Le sénateur Cook:** Faites-vous allusion à l'accord CÉDA?

**M. Olthius:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que cela s'applique à toutes les terres à la date de l'accord?

**M. Olthius:** Il s'applique aux terres qui étaient en location à l'époque et, également, aux terres qui pourraient être louées ou réservées de toute autre façon avant l'accord final. Le processus qui permet d'éliminer des terres et, par conséquent, de les rendre inaccessibles, se poursuit. C'est ce qui préoccupe les Dénés. Les réponses de M. Munro et de M. Lalonde ne les ont pas satisfaits. Les gestes posés la semaine dernière indiquent clairement aux Dénés que leurs droits ont été abolis. Même les terres qui font en ce moment l'objet de revendications ne seront pas placées en fiducie jusqu'à ce que le titre de propriété en soit établi. C'est ce qui justifie l'opposition que nous manifestons envers le bill C-48.

**Le sénateur McIlraith:** Vous n'êtes pas préoccupés de points généraux dans la Loi sur les terres du Canada, mais unique-



[Text]

cern as they might affect the lands being claimed by the Dené Nation and which are now under negotiation. Is that a correct way of summarizing the position?

**Mr. Olthius:** There is also a second ground which appears as the first ground in the brief. Mr. Justice Berger's report made it clear that accelerated exploration and development in the north at this time would wreak havoc in that the socio-economic impacts would be extremely severe. He recommended a ten-year moratorium so that institutions which the native people will control to a large extent might be in place so that the impact on their lives would be subject to their participation and decision-making.

When these projects go ahead, there will be alienation of lands and enormous socio-economic impact on the Dené and non-Dené in the Northwest Territories. This explains the opposition to this bill of the government of the Northwest Territories and the opposition of many non-Dené in the Northwest Territories.

**Senator Lucier:** Perhaps the governments of both territories were opposing this bill on the grounds that they were not getting a piece of the action. I do not know if they were opposing it on other grounds.

**Mr. Olthius:** There is attached to the presentation of the northern leaders' unanimous resolution concerning Bill C-48, and perhaps Mr. Erasmus would like to say more about that.

**Senator McIlraith:** Dealing directly with the issue related to land claims, would you put on the record, in very general terms, the relative area of the land claims of the Dené Nation?

**Mr. Erasmus:** It concerns the particular area which our people have used over thousands of years which is pretty well the mainland part of the Northwest Territories. At the moment, our people are primarily situated in the western part of the Northwest Territories along the Mackenzie River near the two great lakes in that area.

**The Chairman:** Is that where the Dené Nation is resident?

**Mr. Erasmus:** That is right.

**The Chairman:** Are there other residents in that same area?

**Mr. Erasmus:** Yes, but there are no other aboriginal people.

**The Chairman:** The reason I ask the question is because your brief purports to be on behalf of the Dené Nation and the Métis Association.

**Mr. Erasmus:** The Métis are part of the Dené. The term "Dené" just means "people." It is an indigenous term which we used prior to contact with European peoples. We now use the term to describe all the descendants of the Dené.

**The Chairman:** You say that the Métis would form part of the descendants of the Dené people?

**Mr. Erasmus:** Yes.

[Traduction]

ment des points qui peuvent avoir un effet sur les terres qui sont revendiquées par la nation Dénée et qui font en ce moment l'objet de négociations. Est-ce que c'est une façon correcte de résumer votre position?

**M. Olthius:** Il y a également un second point qui apparaît en premier plan dans notre mémoire. Le rapport du juge Berger affirmait clairement qu'une exploration et une mise en valeur accélérée feraient des ravages dans le Nord et auraient des répercussions socio-économiques d'une extrême importance. Il recommandait un moratoire de 10 ans pour permettre la mise en place d'institutions, dont les autochtones auraient le contrôle dans une large mesure, de manière à ce que ceux-ci puissent participer et prendre des décisions au sujet de projets qui auront des conséquences sur leur vie.

Lorsque ces projets seront mis en œuvre, les terres seront aliénées et les répercussions socio-économiques seront d'une extrême importance pour les Dénés et les non-Dénés des Territoires du Nord-Ouest. Ce qui explique l'opposition au projet de loi du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et de l'opposition de nombreux non-Dénés des Territoires.

**Le sénateur Lucier:** Peut-être que les gouvernements des deux territoires s'opposent au projet de loi parce qu'ils trouvent qu'ils n'en tirent pas suffisamment d'avantages. Je ne sais pas s'ils s'y opposent pour d'autres raisons.

**M. Olthius:** Une résolution adoptée à l'unanimité par les dirigeants du Nord au sujet du bill C-48 accompagne notre mémoire et peut-être que M. Erasmus aimerait en dire davantage à cet égard.

**Le sénateur McIlraith:** Pour ce qui est de la question liée aux revendications foncières, auriez-vous l'obligeance de nous décrire, en termes généraux la région sur laquelle portent les revendications de la nation Dénée?

**M. Erasmus:** Elles portent sur une région particulière que notre peuple a habitée depuis des milliers d'années et qui comprend presque tout l'intérieur des Territoires du Nord-Ouest. A l'heure actuelle, notre peuple se trouve surtout dans la partie ouest des Territoires du Nord-Ouest, le long du fleuve Mackenzie, et près des deux grands lacs de la région.

**Le président:** Est-ce là qu'habite la nation Dénée?

**M. Erasmus:** C'est exact.

**Le président:** Se trouve-t-il d'autres résidents dans la même région?

**M. Erasmus:** Oui, mais il ne s'agit pas d'autochtones.

**Le président:** Je pose cette question parce que votre mémoire est présenté au nom de la nation Dénée et de l'Association des Métis.

**M. Erasmus:** Les Métis font partie de la nation Dénée. Le mot «Déné» signifie simplement «peuple». C'est un terme indigène qui était utilisé avant l'arrivée des Européens. Nous utilisons maintenant le terme pour parler des descendants des Dénés.

**Le président:** Vous dites donc que les Métis font partie des descendants du peuple Déné?

**M. Erasmus:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** What would be the total number of such aboriginal people which you include in this description of Dené people in the area of the Northwest Territories you have indicated?

**Mr. Erasmus:** It would be about 14,000.

Perhaps I could just qualify an answer to a question which a senator asked earlier. The point we made with the government was this: We were not asking for an absolute land freeze in all areas. It is a little unreasonable to ask for that. A pattern of negotiations has been formed between the government and the native people when discussing the question of aboriginal rights. Part of that pattern includes land claims.

We make the point that Bill C-48 has overriding, sweeping, total powers in the north. If all lands are going to be completely open to exploration, when a company does make a discovery there, it automatically has a certain interest in those lands and we, the residents of that area, have to deal with that. We feel that is just a little bit too much, and that it is just not fair. Everyone knows that we are in negotiation at the present time and that lands will be part of the deal. Why could we not exclude some areas?

**Senator McIlraith:** You are presumably asking that lands be excluded until the claims are settled; you do not mean that they should be excluded for all time?

**Mr. Erasmus:** Exactly. If we go back to the treaties that were signed with our people, you will see that they talk about one square mile per family of five. Supposing for a moment that were the bottom line—and it is obvious the land settlement will not be less than that—we could use that as a starting point: it would be peanuts. However, at the moment we have no opportunity to protect any lands, even lands right in our communities and outside them.

**Senator McIlraith:** Narrowing it down, one of the points you are making here is that there should be a postponement covering an area of lands, which would be more precisely defined, until the settlement of the land claims. Would that be a fair way of putting it?

**Mr. Erasmus:** We would think it would be a fair way of reaching some sort of an agreement in a very rough situation. The other matter for consideration is the impact of development.

**Senator McIlraith:** I think you have dealt with the point with which I was concerned.

**Senator Buckwold:** In the brief you indicate that you are not satisfied with what has been done for aboriginal people. Would you give me your opinion of what, I believe, was intended to help, namely, clause 10(2)(d) which says:

[Traduction]

**Le président:** Quel serait le nombre total de ces autochtones que vous incluez dans la nation Dénée dans la région des Territoires du Nord-Ouest que vous venez de nous décrire?

**M. Erasmus:** Il s'élèverait à environ 14,000 personnes.

Peut-être que je pourrais répondre à une question qu'un sénateur a posée il y a quelques instants. Nous avons établi que nous ne demandions pas un gel complet des terres dans ces régions. Il ne serait pas raisonnable de demander cela. Nous avons convenu d'un cadre de négociation entre le gouvernement et les autochtones lorsqu'il s'agit de discuter de la question des droits aborigènes. Les négociations comprennent donc les revendications foncières.

Nous avons souligné le fait que le bill C-48 confère des pouvoirs absolus sur tout ce qui se rapporte au Nord. Si toutes les terres doivent être ouvertes complètement à l'exploration et qu'une compagnie y fait une découverte, il est évident qu'elle sera intéressée à ces terres et nous, les résidents de la région, avons à nous en préoccuper. Nous pensons que cela va trop loin et que ce n'est ni juste ni équitable. Toute le monde sait que nous sommes en ce moment en négociation et que ces terres feront partie du règlement. Pourquoi ne pourrions-nous pas nous réserver certaines régions?

**Le sénateur McIlraith:** Vous demandez probablement que ces terres soient réservées jusqu'à ce que les revendications soient réglées; vous ne voulez pas dire qu'elles doivent être réservées pour toujours?

**M. Erasmus:** Exactement. Si nous en revenons aux traités qui ont été signés avec notre peuple, vous découvrirez qu'ils font mention d'environ un mille carré par famille de cinq personnes. Si nous supposons pour un moment que c'est un minimum et qu'il est évident que le règlement des revendications foncières portera sur au moins cela, nous pourrions le considérer comme un point de départ; ça ne représente pas grand-chose; toutefois, à l'heure actuelle, nous n'avons pas la possibilité de protéger aucune terre, même les terres qui font partie de nos agglomérations ou les terres avoisinantes.

**Le sénateur McIlraith:** Si je comprends bien ce que vous nous dites, vous demandez à ce qu'il y ait un moratoire en ce qui concerne une certaine région, qui serait éventuellement délimitée avec plus de précisions, jusqu'à ce qu'il y ait règlement des revendications foncières. Est-ce que j'ai exprimé clairement votre position?

**M. Erasmus:** Nous pensons qu'il s'agit là d'une bonne manière d'obtenir un accord dans une situation très difficile. L'autre point à l'étude était les conséquences et la mise en valeur.

**Le sénateur McIlraith:** Je pense que vous avez répondu à ma question.

**Le sénateur Buckwold:** Dans votre mémoire vous indiquiez que vous n'étiez pas satisfait de ce qui avait été fait pour les autochtones. Pourriez-vous me dire ce que vous pensez du sous-paragraphe 10(2)(d) qui stipule:

## [Text]

equity participation by government and Canadians, including any aboriginal peoples of Canada who may be affected by the exploration agreement.

That amendment was made to the bill by the committee of the other place. Would you put on the record your objection to that particular clause? I am sure that this was inserted by members of the other committee in an effort to protect part of the claims of which we are talking.

**Mr. Erasmus:** Obviously it is a move in the right direction. The only problem is that, until there have been clear and fair negotiations with native people and the question of aboriginal lands settled, there is no way we can stop explorers from beginning development. We will always be in a situation where we have no choice about being part of the development or not.

**Senator Buckwold:** You have not answered my question concerning the clause, but you have mentioned your objection to participation in the equity of any development which takes place. In your brief you have said that this is not satisfactory.

**Mr. Othius:** Adding to what Mr. Erasmus has just said, the concern of the Déné is that they should have some decision-making role to play at the outset in deciding whether a project goes ahead. It is simply not satisfactory to offer to the Déné—as may be offered to any other Canadian individual corporation—the opportunity to purchase equity in an agreement. That does not extend any particular or special benefit, particularly when there has been no role in the decision-making process related to whether or not that project proceeds.

**Senator Buckwold:** It doesn't say "purchased equity"; as I read it, it says equity may be available.

**Senator Smith:** It doesn't say "give" either.

**Senator Buckwold:** No. It is an indication that there is a participation. I am trying to relate that, because over and above that the environmental protections provided—which are significant and affect not just the natural habitat but also the people who live in the area—presumably will have some effect on development, as they did in the Mackenzie Valley and as they have done already in holding back exploration, for example, in Lancaster Sound, where, after all these years, not one single well has gone into the area on an exploration basis. So it seems to me that there is reasonable protection of the environment and of the people who are part of that environment.

**Mr. Erasmus:** On the point you make about the native people's involvement in oil and gas development, very clearly there should be—if that's what you want to hear. I don't think any native group in the north would disagree.

**Senator Buckwold:** So you are satisfied with that particular clause?

**Mr. Erasmus:** There is nothing wrong with it. The problem is this: We don't have any protection in the meantime. We

## [Traduction]

la participation du gouvernement et des Canadiens au capital-actions, y compris les peuples autochtones du Canada qui peuvent être touchés par l'accord d'exploration;

Cette modification a été apportée au projet de loi par l'autre comité. Pourriez-vous nous expliquer votre opposition à cet article particulier? Je suis certain qu'il a été inséré par les membres de l'autre comité en vue de protéger une partie des revendications dont il est question.

**M. Erasmus:** Il est évident qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Le seul problème est que, jusqu'à ce qu'il y ait eu des négociations précises et justes avec les autochtones et que la question des terres aborigènes ait été réglée, nous n'avons aucun moyen d'empêcher l'exploitation. Nous nous trouverons toujours dans une situation où nous n'aurons aucune voie au chapitre.

**Le sénateur Buckwold:** Vous n'avez pas répondu à ma question au sujet de l'article, mais vous avez mentionné votre opposition à toute participation à la mise de fonds de toute exploitation qui pourrait avoir lieu. Dans votre mémoire vous dites que ce n'est pas suffisant.

**M. Othius:** J'ajouterais à ce que M. Erasmus vient de dire que les Dénés voudraient avoir un rôle à jouer au moment de la prise de décisions pour savoir si un projet doit aller de l'avant ou pas. Il n'est tout simplement pas suffisant d'offrir aux Dénés, comme on le fait à toute autre société canadienne, la possibilité d'acquérir des actions au moment d'un accord. Cela ne nous donne aucun avantage particulier, particulièrement si nous n'avons pas pu jouer un rôle au moment de la prise de décisions relative à la mise en œuvre d'un projet.

**Le sénateur Buckwold:** Il n'est pas fait mention d'«achat d'actions», mais plutôt d'actions qui seraient disponibles.

**Le sénateur Smith:** Il n'est pas fait mention du verbe «donner» non plus.

**Le sénateur Buckwold:** Non. Cela signifie qu'il doit y avoir participation. J'essaie d'établir un lien, parce que au-delà de tout cela, la protection de l'environnement, qui a une importance non seulement pour l'habitat naturel, mais également pour les personnes qui vivent dans cette région, aura probablement un effet quelconque sur la mise en valeur, comme ce fut le cas dans la vallée du Mackenzie où l'exploration a déjà été retardée et dans le détroit de Lancaster où, après toutes ces années, pas un seul puits n'a été mis en exploration. Il me semble donc que l'on assure une protection raisonnable à l'environnement et, par le fait même, aux personnes qui font partie de cet environnement.

**M. Erasmus:** Lorsqu'il est question de la participation des autochtones à la mise en valeur du pétrole et du gaz, il est évident qu'il doit y en avoir une, si c'est ce que vous voulez entendre. Je ne pense pas qu'aucun groupe autochtone dans le Nord puisse ne pas être d'accord.

**Le sénateur Buckwold:** Vous êtes donc satisfait de cet article-là?

**M. Erasmus:** Nous n'y trouvons rien à redire. Le problème est le suivant: nous n'avons aucune protection entre-temps. La



[Text]

don't have aboriginal rights being resolved. We are trying to get into the Constitution something that will protect what we negotiate in the end. We are unsuccessful in doing that.

**Senator Buckwold:** Your group opposed the constitutional bill quite violently—I do not mean physical violence; but there was no support of the original resolution.

**Mr. Erasmus:** No. In our case we lobbied for additional clauses. Every Métis and native organization in Canada lobbied for additions. There were varying positions. One was to have in effect across the country the royal proclamation, because there really isn't right now. Another point which the native people pretty well reached consensus on was a process by which if aboriginal rights were to be changed after they had clearly been negotiated, there would need to be consent for that change from that particular aboriginal group that was being affected; and we were unsuccessful. That was the major complaint. That was the major fear. There was a clause that said that aboriginal rights are affirmed, but we were afraid of two things: first, that that clause could be erased from the Constitution without our involvement—as it occurred in the agreement between the premiers and Mr. Trudeau—and that later the actual rights that were being projected by the Constitution in different agreements, et cetera, might be altered without any recourse from the native people themselves. That was our major concern. We thought that at a minimum there should be some way for native people to protect themselves. Once we went through this laborious process of trying to reach some sort of settlement, then those settlements should somehow be protected in a way in which normal legislation is not protected, and protected by the Constitution. That is what people were concerned about, and that is what people are still concerned about.

**Senator Stollery:** In your brief regarding the protection of aboriginal rights being removed—it is paragraph two of your brief—you did not support it, anyway; is that correct?

**Mr. Erasmus:** No. We have had many meetings with the ministers. We have had meetings with Mr. Chrétien and Mr. Munro. We made it very clear that that was a good start, and I have just explained what we wanted in addition.

**Senator Lucier:** But you made an agreement that you would support the package if protection of aboriginal rights was put in, and then you broke that agreement about three days later.

**Mr. Erasmus:** We didn't, no.

**Senator Lucier:** I am speaking of the Indian leaders in Canada—not so much the Inuit, but the National Indian Brotherhood. All the native groups appeared before the committee, they wanted aboriginal rights protected, they agreed to protection of aboriginal rights, the clause was put in, they agreed with the clause that was put in, they said they would support the package if that clause was put in, and then they dropped their support when later they discovered, about four days later, that they wanted something additional put in. They had agreed with what was put in. I agree with you that they

[Traduction]

question des droits aborigènes n'a pas été résolue. Nous essayons d'insérer dans la Constitution une garantie pour protéger ce que nous négocierons à l'avenir. Nous n'y parvenons pas.

**Le sénateur Buckwold:** Votre groupe s'oppose violemment au projet de loi constitutionnel, je ne parle pas de violence physique, mais vous n'avez pas appuyé la proposition originale.

**M. Erasmus:** Non. Dans notre cas nous avons fait des pressions pour obtenir des articles supplémentaires. Chaque Métis et chaque organisation autochtone du Canada a fait des pressions à ce sujet. Nos positions sont différentes. L'une voulait que la proclamation royale soit en vigueur dans tout le pays parce que ce n'est pas le cas en ce moment. Nous avons obtenu un certain consensus au sujet du processus par lequel les droits aborigènes devraient être modifiés après avoir été clairement négociés et tous sont d'accord pour que les modifications qui touchent un groupe autochtone particulier soient d'abord acceptées par ce groupe. Nous n'avons pas obtenu raison. C'est notre principale plainte. C'est aussi notre plus grande inquiétude. Il y avait un article qui stipulait que les droits aborigènes étaient garantis, mais nous avons craint deux choses: premièrement, que cet article soit éliminé de la Constitution sans notre participation, comme c'est arrivé, à l'accord conclu entre les premiers ministres et M. Trudeau et, deuxièmement, que les droits existants, qui étaient protégés par la Constitution en vertu de différents accords, puissent être modifiés sans que nous ayons la possibilité de faire quoi que ce soit. Nous pensions qu'il devait exister un moyen pour que les autochtones puissent au moins se protéger. Une fois que nous aurons passé à travers ce processus laborieux qui mène à un quelconque règlement, ces règlements devraient être protégés mieux que toute législation actuelle et protégés par la Constitution. C'est ce que notre peuple voulait et c'est toujours ce qu'il veut.

**Le sénateur Stollery:** Dans votre mémoire au sujet de l'abolition de la protection accordée aux droits aborigènes, il s'agit du deuxième paragraphe de votre mémoire, vous n'appuyez pas cette position de toute façon, n'est-ce pas?

**M. Erasmus:** Non. Nous avons eu plusieurs rencontres avec les ministres. Nous avons rencontré M. Chrétien et M. Munro. Nous avons indiqué très clairement qu'il s'agissait d'un bon début et j'ai expliqué que nous en voulions davantage.

**Le sénateur Lucier:** Mais vous avez conclu un accord visant à accepter le projet si la protection des droits aborigènes y était inclus et vous avez rompu cet accord trois jours plus tard.

**M. Erasmus:** Nous n'avons pas fait cela.

**Le sénateur Lucier:** Je parle des chefs Indiens du Canada surtout, pas tellement des Inuit, mais de la Fraternité des Indiens du Canada. Tous les groupes autochtones qui ont comparu devant le comité voulaient la garantie des droits aborigènes; ils ont accepté cette protection, l'article a été inclus, ils ont accepté cet article, ils ont affirmé qu'ils appuieraient le projet si l'article en question était inclus et, par la suite, ils ont retiré leur appui lorsqu'ils ont découvert plus tard, environ quatre jours plus tard, qu'ils en voulaient davantage. Ils avaient déjà accepté ce qui a été inclus. Je suis d'accord



[Text]

said they wanted something more put in; but they stopped supporting the package that they had agreed to four days earlier to support. You say in your brief that the government violated its trust arrangement with you by refusing to entrench your rights in the Constitution. But the government did not refuse to entrench your rights in the Constitution. They entrenched your rights in the Constitution. It was the provinces that made the government remove that. So that is not a true statement.

**Senator Smith:** I don't know about that. That's an assertion, not a question.

**Senator Lucier:** The witness made a statement that the government refused to entrench their rights, and I am saying that the government did entrench their rights. I was there and Mr. Erasmus agreed to that.

**The Chairman:** Senator Lucier, if we are going to be exact in our language, then your statement is not correct that the government did entrench their rights.

**Senator Lucier:** They had proposed that they be entrenched

**The Chairman:** They proceeded in a way which if it had passed into law there would have been an entrenchment.

**Senator Lucier:** That's right.

**The Chairman:** But they didn't. They indicated that they favoured it, and they included it in the package.

**Senator Lucier:** That's correct.

**The Chairman:** And the package was voted down by eight or nine of the provinces.

**Senator Lucier:** Yes.

**The Chairman:** So in order to reach agreement on the so-called constitutional issue, a convention that is not law or has the legal force of law, they gathered together to try to resolve their differences; and this is the result of that meeting. What now comes forward is not what, on this subject, was in the original package.

**Senator Lucier:** Yes; but the federal government did not refuse to entrench aboriginal rights. They agreed to put it in the package.

**Senator Cook:** At one stage.

**The Chairman:** Your statement was that they did entrench aboriginal rights. No. They were prepared to, but the provinces said no.

**Senator Lucier:** That's right, and also the native leaders did not agree to it.

**Senator Smith:** If we are going to have a dissertation on this, then it should be a fair and reasonable one. All parties to that accord agreed to what is in the resolution put forward last night. Whatever Senator Lucier says about who agreed and who disagreed, the fact is that, for whatever reason, all the parties attending that conference agreed to the accord they signed, which has now been put into the formal words which

[Traduction]

avec vous lorsque vous dites qu'ils voulaient autre chose, mais ils ont retiré leur appui à un projet qu'ils avaient accepté quatre jours plus tôt. Vous dites dans votre mémoire que le gouvernement a violé votre confiance en refusant d'insérer vos droits dans la Constitution. Le gouvernement n'a pas refusé d'insérer vos droits dans la Constitution. Il les a insérés. Ce sont les provinces qui ont demandé au gouvernement de les retirer. Votre déclaration n'est donc pas exacte.

**Le sénateur Smith:** J'ignore ce dont vous parlez. Il s'agit d'une affirmation, non d'une question.

**Le sénateur Lucier:** Le témoin a déclaré que le gouvernement avait refusé d'insérer leurs droits et je dis que le gouvernement a effectivement inséré leurs droits. J'étais présent lorsque M. Erasmus s'est déclaré d'accord.

**Le président:** Sénateur Lucier, si nous voulons être très précis, votre déclaration n'est pas tout à fait exacte lorsque vous nous dites que le gouvernement a effectivement inséré leurs droits dans la Constitution.

**Le sénateur Lucier:** Il se proposait de les insérer . . .

**Le président:** Il a procédé de telle façon que si la loi avait été adoptée, il y aurait eu insertion de ces droits.

**Le sénateur Lucier:** C'est exact.

**Le président:** Mais cela ne s'est pas passé ainsi. Il a indiqué qu'il était en faveur et il les a inclus dans le projet.

**Le sénateur Lucier:** C'est exact.

**Le président:** Et le projet a été refusé par huit ou neuf des provinces.

**Le sénateur Lucier:** Oui.

**Le président:** Ainsi, de manière à obtenir un accord sur la question constitutionnelle, une convention qui n'est pas une loi et qui n'a pas force de loi, ils se sont réunis pour essayer de résoudre leurs divergences; et voilà le résultat de cette rencontre. Ce qui est à l'étude aujourd'hui n'est pas ce qui se trouvait dans le projet original.

**Le sénateur Lucier:** Oui; mais le gouvernement fédéral n'a pas refusé d'insérer les droits aborigènes. Il a accepté de les inclure dans le projet.

**Le sénateur Cook:** A un certain moment.

**Le président:** Vous déclariez qu'il avait inséré les droits aborigènes dans le projet. Non. Il était prêt à le faire, mais les provinces s'y sont opposées.

**Le sénateur Lucier:** C'est exact, les chefs autochtones s'y sont également opposés.

**Le sénateur Smith:** Si nous devons disserter sur cette question, la discussion devrait être juste et raisonnable. Toutes les parties à cet accord ont accepté ce qui a été mis de l'avant dans la résolution hier soir. Quoi que dise le sénateur Lucier sur ceux qui ont accepté ou qui ont refusé, le fait demeure que toutes les parties qui ont participé à la conférence ont accepté l'accord qu'elles ont signé, qui a maintenant été rédigé et que

[Text]

we find in this resolution, and to which I understand the same 10 parties have also agreed.

**Senator Stollery:** Mr. Chairman, our witnesses, in the brief from the Dené Nation and Métis Association of the Northwest Territories, referred specifically to aboriginal rights being removed from the constitutional proposal—or, as you have pointed out, Mr. Chairman, the proposed resolution. Senator Buckwold's question was whether, in fact, the Dené Nation and Métis Association of the Northwest Territories, which referred quite strongly in their brief to the proposed reference to aboriginal rights, agree with that reference. Did your group agree with that reference?

**Mr. Erasmus:** Yes, we supported that, but we wanted more. We did not feel that it was sufficient.

**Senator Stollery:** But did you support that reference as it stood or did you not?

**Mr. Erasmus:** Yes, I answered that. You can understand English.

**Senator Stollery:** You did not. You said you supported it as it stood and then you also said you supported an extension.

**Mr. Erasmus:** I was not there when the proposed agreement which the other senator mentioned took place. The presentation which we made to the government through lobbies, officially and otherwise, very clearly indicated why we needed extra clauses. There was debate on this matter in the house, and people moved motions. That is our democratic right. Certainly we supported the original arrangement because it was a good beginning. It said that our rights are recognized, but we knew that we also needed a protection clause, and we went about lobbying very strongly for it and continued to do so virtually until the eleventh hour.

**Senator McIlraith:** I think it would be well to look at the precise language which is causing this discussion in the committee. The precise language in the brief is:

The government violated its trust arrangement with us by refusing to entrench our rights in the Constitution.

**The Chairman:** That is not correct.

**Senator McIlraith:** No, but I took it that Senator Lucier was referring to the trust arrangement, namely, what was before the joint committee at the time the original resolution on the Constitution was being examined and that the clause "entrenching the aboriginal rights" in its previous form is now dropped in the new resolution which was tabled last night. I believe it is that arrangement that he was questioning. It does not bring in the agreement with the provinces at all. The criticism here is to the violation of the trust arrangement.

**Senator Lucier:** Mr. Chairman, I must leave, but I just wanted to say that I agree with the presentation of the Dené nation on most of its objections to Bill C-48. It is an issue which has raised an awful lot of concern in the north. We disagree somewhat on some of the reasons for the objections being raised, but there is no question that Bill C-48 has a very

[Traduction]

nous retrouvons dans la résolution qui a également été acceptée par lesdites parties.

**Le sénateur Stollery:** Monsieur le président, nos témoins, dans le mémoire de la nation Dénée et de l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest, ont déclaré précisément que les droits aborigènes avaient été retirés du projet constitutionnel, ou, comme vous l'avez souligné, monsieur le président, du projet de résolution. La question du sénateur Buckwold, en fait, visait à savoir si la nation Dénée et l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest, qui font mention très clairement dans leur mémoire de la motion proposée au sujet des droits aborigènes, sont d'accord avec cette motion. Est-ce que votre groupe a appuyé cette motion?

**M. Erasmus:** Oui, nous l'avons appuyée, mais nous voulions davantage. Nous ne pensions pas que c'était suffisant.

**Le sénateur Stollery:** Mais avez-vous appuyé cette motion dans la forme qu'elle avait, oui ou non?

**M. Erasmus:** Oui, j'ai déjà répondu à cette question. Nous parlons bien la même langue.

**Le sénateur Stollery:** Vous n'avez pas répondu. Vous avez dit que vous l'aviez appuyée dans sa forme et, ensuite, vous avez aussi dit que vous en vouliez davantage.

**M. Erasmus:** Je n'étais pas présent lors de l'accord auquel fait référence le sénateur. Les pressions, officielles ou autres, que nous avons faites auprès du gouvernement indiquent très clairement que nous voulions des articles supplémentaires. Il y a eu débat en Chambre à ce sujet et des députés ont présenté des motions. C'est notre droit démocratique. Évidemment que nous appuyons l'accord original parce qu'il s'agissait d'un bon début. Nos droits y étaient reconnus, mais nous savions que nous avions aussi besoin d'une clause de protection et nous avons fait des pressions très fortes pour l'obtenir et nous continuerons de le faire jusqu'à la dernière minute.

**Le sénateur McIlraith:** Je crois que nous devrions étudier les termes qui posent un problème en ce moment. Les termes précis du mémoire sont les suivants:

Le gouvernement a violé notre confiance en refusant d'insérer nos droits dans la Constitution.

**Le président:** Il ne s'agit pas de cela.

**Le sénateur McIlraith:** Non! Je pensais que le sénateur Lucier faisant allusion à cet accord de confiance, celui qui était devant le comité conjoint au moment où la résolution originale au sujet de la Constitution était étudiée. L'article portant sur l'insertion des droits aborigènes qu'il contenait dans sa forme précédente, ne fait maintenant plus partie de la nouvelle résolution qui a été déposée hier soir. Je crois qu'il est question de cet accord. Il ne s'agit pas du tout d'accord avec les provinces. La critique porte sur la violation d'un accord de confiance.

**Le sénateur Lucier:** Monsieur le président, je dois m'absenter, mais je voudrais dire que je suis d'accord avec le mémoire présenté par la nation Dénée au sujet de leur opposition au bill C-48. C'est une question qui a provoqué beaucoup d'inquiétude dans le Nord. Nous ne sommes pas d'accord sur certaines des raisons des objections qui sont soulevées, mais il est évident



[Text]

serious impact. I am sorry that the brief came out with the statement on aboriginal rights which, I think, takes away from the real strength of the effect of Bill C-48 on the Dené people and all the people of the Northwest Territories and the Yukon. I do not want to leave the impression that as a northerner I in any way disagree with the presentation with regard to Bill C-48. I just wanted to make that point.

**The Chairman:** It will be perpetuated in *Hansard*.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, could I make just one point? I am rather inclined to agree with the witnesses with regard to clause 5(7).

**The Chairman:** In the amended bill it is subclause (8). It was subclause (7) but it has been renumbered.

**Senator Cook:** I see. As I see it, if there is an area of land where aboriginal people may have an unsettled claim and there is an oil discovery on that land and production arrangements granted to the company, I do not think that clause 5(8) will help the aboriginal people one bit.

**The Chairman:** Is that an armchair opinion, Senator Cook?

**Senator Cook:** For what it is worth, my opinion of clause 5(8) is that it is window-dressing.

**The Chairman:** I think that clause 5(8) may very well put the aboriginal people in the position where they have aboriginal rights which antedate Bill C-48 and, having those rights which relate to the lands in that area, they must be dealt with in some way.

**Senator Cook:** Only if they are recognized. They do not mean anything unless the government recognizes the rights.

**The Chairman:** Of course, there is the basic question, notwithstanding this clause, of whether the government has any such right.

**Senator Cook:** A claim is a claim.

**Senator Buckwold:** I hope that both rights are recognized as soon as possible.

**The Chairman:** Whether it be the rights of the Dené nation or the rights of the federal government, there may well be a conflict of rights.

**Mr. Erasmus:** But there does not have to be a conflict. It could be a situation where recognition is given to land ownership by continuous occupation for thousands of years.

**The Chairman:** That would be by agreement.

**Mr. Erasmus:** The problem is that if every resource which is economically viable is going to be developed without giving us any access to it, it means that the resources which are known to exist but are not being extracted are the least economical, aside from the fact that we are unable to claim any of the producing resources. So, even if we wanted to develop resources, we are left with the dregs, what no one else wants simply because they are not economic to develop. These are our lands and we live on them. In some communities they are

[Traduction]

que le bill C-48 aura des répercussions très graves. Je trouve regrettable que l'exposé porte sur la déclaration sur les droits aborigènes ce qui, à mon avis, nous éloigne de la véritable portée du bill C-48 sur le peuple Déné et tous les résidents des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Je ne veux pas laisser l'impression, en tant que résident du Nord, que je suis en désaccord avec ce document au sujet du bill C-48. Je voulais simplement rétablir les faits.

**Le président:** Ce sera inscrit à jamais dans le *Hansard*.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, pourrais-je faire une observation? Je suis assez d'accord avec les témoins en ce qui concerne le paragraphe 5(7).

**Le président:** Dans le projet de loi modifié il s'agit du paragraphe 8. C'était le paragraphe 7, mais la numérotation a été changée.

**Le sénateur Cook:** Je vois. Si je comprends bien, lorsqu'il y a une région où les revendications des autochtones n'ont pas encore été réglées, qu'on fait la découverte de pétrole sur cette terre et que des accords de production sont conclus avec la compagnie, je ne pense pas que le paragraphe 5(8) soit d'un grand secours aux autochtones.

**Le président:** C'est votre opinion, sénateur Cook?

**Le sénateur Cook:** A mon avis, il s'agit là d'une fausse protection.

**Le président:** Je pense que le paragraphe 5(8) peut certainement garantir aux autochtones les droits qu'ils possédaient avant le bill C-48 et, par conséquent, puisqu'ils ont ces droits en ce qui concerne les terres de la région, il faudra en tenir compte d'une quelconque manière.

**Le sénateur Cook:** Seulement s'ils sont reconnus. Cela ne veut rien dire si le gouvernement refuse de reconnaître ces droits.

**Le président:** Bien sûr, c'est une question fondamentale: le gouvernement a-t-il un tel pouvoir.

**Le sénateur Cook:** Une revendication est une revendication.

**Le sénateur Buckwold:** J'espère que ces deux droits seront reconnus le plus tôt possible.

**Le président:** Qu'il s'agisse des droits de la nation Dénée ou de ceux du gouvernement fédéral, il peut très bien y avoir conflit.

**Mr. Erasmus:** Ce n'est pas absolument nécessaire. On peut très bien reconnaître le droit de propriété à une terre après une occupation continue de milliers d'années.

**Le président:** Il faudrait obtenir un accord.

**Mr. Erasmus:** Si chaque ressource qui est économiquement rentable doit être exploitée sans que nous y puissions rien, cela signifie que les ressources dont nous connaissons l'existence, mais qui ne sont pas encore extraites, sont les moins intéressantes économiquement, c'est là le problème qui vient s'ajouter au fait que nous soyons incapables de réclamer des ressources productives. Par conséquent, même si nous voulions mettre en valeur des ressources, on ne nous laisse que des restes, ce que personne d'autre veut exploiter parce que ce n'est pas rentable.



[Text]

drilling at people's back doors, and we know that there are mineral deposits, but we cannot stop them.

**Senator Buckwold:** You are not referring to oil or gas, but to other minerals.

**Mr. Erasmus:** Yes, but it is exactly the same situation, although here we are dealing with oil.

**Senator Buckwold:** Earlier I asked a question as to what you meant by "the north" but it was not answered. You are speaking to some one who is very sympathetic, but the oil and gas resources covered under this bill are basically Arctic resources. They cover all Canada lands and the offshore, which is another category in itself. Earlier I asked questions as to what is the possibility of significant discoveries being made on the continental land mass, and I really did not receive very encouraging signs in that regard insofar as oil and gas are concerned. It was indicated that there may well be rich mineral deposits, but the real impact of Bill C-48 is on those areas which have already been delineated as having a good potential in terms of energy resources.

**Mr. Erasmus:** While that is probably true, it is all relative to the north because the first oil pipeline that will be constructed from the north will be from Norman Wells.

**Senator Buckwold:** Right, but you would not claim anything for Norman Wells, would you?

**Mr. Erasmus:** Why not?

**Senator Buckwold:** Because it has been in operation for some 40 years.

**Mr. Erasmus:** Then what is an aboriginal right if it does not go back to the point of European contact? Don't you at least have the ability to negotiate some kind of royalties, or—

**Senator Buckwold:** Retroactively?

**Mr. Erasmus:** Never mind retroactively, though that would be great—and we could talk about that—but even starting today.

We are trying to be reasonable people. We could even agree that we would not touch most of the discoveries. We are more concerned about the lands and resources that have not been discovered, I means, so that we do not have a third or fourth party interest that we are dealing with; but we can't even secure that, never mind the complications of having Esso, and other companies, already having discovered resources, and saying, "Look. We've found this, we've spent money, and this belongs to us."

**The Chairman:** What you are saying is that C-48 projects into the future, it operates until it is changed; therefore, potentially, it is possible that oil discoveries may take place from here on, and you are concerned about being excluded from those lands and being deprived of any rights in relations to them. Is that right.

[Traduction]

Il s'agit de nos terres et nous y vivons. Dans certaines agglomérations, le forage se fait dans les arrière-cours; nous savons qu'il y a des gisements miniers, mais nous ne pouvons pas en arrêter l'exploitation.

**Le sénateur Buckwold:** Vous ne faites pas allusion au pétrole et au gaz, mais plutôt aux minéraux.

**M. Erasmus:** Oui, mais la situation est exactement la même, quoique nous traitons du pétrole à l'heure actuelle.

**Le sénateur Buckwold:** J'ai posé une question à propos de ce que vous vouliez dire par le Nord, mais je n'ai pas eu de réponse. Vous vous adressez à quelqu'un qui est, très sympathique à votre cause, mais les ressources pétrolières et gazières dont il est question dans ce projet de loi sont principalement des ressources de l'Arctique. Elles se retrouvent sur toutes les terres du Canada et au large des côtes, ce qui est une autre catégorie en soi. J'ai déjà posé des questions au sujet de la possibilité de découvertes importantes sur le continent et je n'ai pas vraiment reçu de réponses encourageantes en ce qui concerne le pétrole et le gaz. On m'a dit qu'il pourrait y avoir de riches gisements miniers, mais le bill C-48 porte principalement sur les régions qui ont déjà été délimitées et qui offrent de bonnes possibilités en ce qui a trait aux ressources énergétiques.

**M. Erasmus:** C'est probablement vrai, mais c'est très relatif, parce que le premier pipeline qui sera construit dans le Nord sera celui de Norman Wells.

**Le sénateur Buckwold:** C'est exact, mais vous ne pouvez rien réclamer en ce qui concerne Norman Wells, n'est-ce pas?

**M. Erasmus:** Pourquoi pas?

**Le sénateur Buckwold:** Parce qu'il est en exploitation depuis près de quarante ans.

**M. Erasmus:** Qu'est-ce qu'un droit aborigène s'il ne remonte pas à l'arrivée des Européens? N'avez-vous pas la possibilité de négocier certains types de redevances ou...

**Le sénateur Buckwold:** Rétroactivement?

**M. Erasmus:** Peu importe, bien que cela serait intéressant et nous pourrions en parler longuement, mais même si nous commençons aujourd'hui.

Nous essayons d'être raisonnables. Nous pourrions même accepter de ne pas toucher à la majeure partie des découvertes. Nous nous préoccupons davantage des terres et des ressources qui n'ont pas encore été découvertes, ce que nous voulons c'est de ne pas avoir à nous préoccuper des intérêts d'une tierce partie; nous ne pouvons même pas obtenir cela, alors il vaut mieux ne pas parler des complications qu'entraînent le fait que Esso, ou d'autres compagnies, ont déjà découvert des ressources et qui viennent nous dire ensuite: «Nous avons fait cette découverte, nous avons dépensé de l'argent et tout cela nous appartient.»

**Le président:** Vous parlez donc que des répercussions que le bill C-48 pourrait avoir dans le futur; il est en vigueur jusqu'à ce qu'il soit modifié, par conséquent, il est possible que des découvertes de pétrole aient lieu dès aujourd'hui et vous vous inquiétez du fait que vous pourriez être exclus de ces terres et perdre tous les droits qui s'y rattachent. Est-ce exact?

[Text]

**Mr. Erasmus:** Here's what we're worried about. We're worried that we don't have special lands that belong directly to the Dene, that we can right now put aside and say of them, "Look. That area right there—this area, 10 miles by 10 miles, or whatever—is Dene land, and you're going to have to negotiate with the Dene to go there." Or even right now, just for the time being, just having some land excluded from the development so that we know that part of the settlement will be lands with some potential; because that information is available right now. The lands with the most potential with regard to hydrocarbon deposits are known. Petro-Canada has its leases on them, and they're very numerous in the west.

**The Chairman:** We certainly understand that. You have made it very clear.

Any further questions?

Well, Mr. Erasmus, we finally got together. We could have been helped more, basically, before this meeting, if we had the brief sooner. You can understand that, too.

**Mr. Erasmus:** Yes.

**The Chairman:** However, the things that did not happen we will forget about. I want to thank you very much for the presentation you made today. I think we understand the problem. We understand what it is that you want to achieve, and we will keep that in mind.

Thank you also, Mr. Olthius.

**Mr. Erasmus:** Thank you, Mr. Chairman.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Erasmus:** Ce qui nous inquiète c'est qu'il n'y a pas de terres qui soient réservées aux Dénés, que nous pourrions mettre de côté dès maintenant et nous pourrions alors dire aux compagnies: «Cette terre nous appartient, cette région de 10 milles sur 10 milles, ou peu importe, est une terre Dénée et vous allez devoir négocier avec les Dénés pour vous y installer». Nous nous contenterions même, pour le moment, d'obtenir certaines terres qui seraient exclues de toutes mise en valeur, afin que nous sachions qu'une partie du règlement portera sur des terres qui offrent certaines possibilités. Les terres les plus riches en gisements d'hydrocarbures sont connues. Petro-Canada possède déjà des baux et ces terres sont très nombreuses dans l'Ouest.

**Le président:** Nous comprenons très bien votre point de vue qui est très clair.

D'autres questions?

Monsieur Erasmus nous nous sommes enfin rencontrés. Les choses auraient pu être plus faciles si nous avions pu recevoir votre mémoire avant cette rencontre. Je pense que vous comprenez la situation.

**M. Erasmus:** Oui.

**Le président:** Toutefois, nous ne reviendrons pas sur les choses qui ne sont pas produites. Je voudrais vous remercier d'être venu aujourd'hui et je pense que nous comprenons mieux vos problèmes. Nous savons ce que vous voudriez réaliser et nous ne l'oublierons pas.

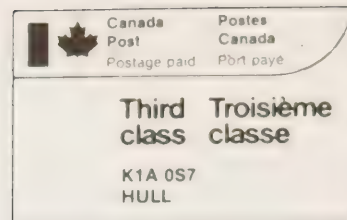
Je vous remercie également monsieur Olthius.

**M. Erasmus:** Merci, monsieur le président.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Independent Petroleum Assoc. of Canada*

Mr. John Porter, Managing Director;  
Mr. Jock S. Poyen, Manager, Economic Affairs.

### *From the Déné Nation:*

Mr. George Erasmus, President;  
Mr. John Olthius, Counsel.

### *De l'Association pétrolière indépendante du Canada*

M. John Porter, administrateur;  
M. Jock S. Poyen, directeur des questions économiques.

### *De la nation dénée:*

M. George Erasmus, président;  
M. John Olthius, conseiller.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, November 25, 1981

Le mercredi 25 novembre 1981

Issue No. 68

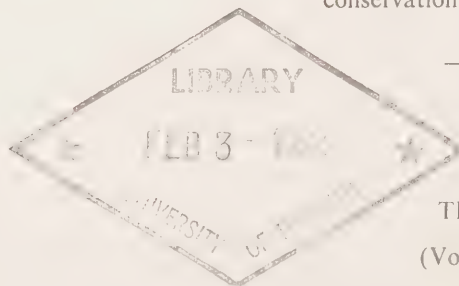
Fascicule n° 68

**Twelfth Proceedings on:**  
The subject-matter of Bill C-48,  
"An Act to regulate oil and gas  
interests in Canada lands and to  
amend the Oil and Gas Production  
and Conservation Act"

**Douzième fascicule concernant:**  
La teneur du Bill C-48, «Loi  
réglementant les droits relatifs  
au pétrole et au gaz sur les  
terres du Canada et modifiant la  
Loi sur la production et la  
conservation du pétrole et du gaz»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48,  
intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et  
au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la  
production et la conservation du pétrole et du gaz», avant  
que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis  
au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 25, 1981  
(92)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:40 a.m., to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Cook, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson and Walker. (9)

*Witnesses:*

*From the National Indian Brotherhood:*

Mr. Sykes Powderface, Vice-President;  
Ms. Phoebe Nahanni, Researcher;  
Mr. William T. Babcock, Legal Counsel;  
Mr. Michael Posluns, Parliamentary Liaison Officer;  
Mr. Allisdair Campbell, Economic Development Adviser.

*From the Energy Services Association (Red Deer, Alberta):*

Mr. Tom Whiting, Vice-Chairman (Central Alberta Chapter);  
Mr. G. Coderre, Director.

Following the opening statements by Messrs. Powderface and Whiting, the Committee proceeded to the examination of the witnesses.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Thursday, November 26, 1981.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 25 NOVEMBRE 1981  
(92)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 40 pour étudier:

«La teneur du bill C-48—Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*Président*), Beaubien, Cook, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, Molson et Walker. (9)

*Témoins:*

*De la Fraternité nationale des Indiens:*

M. Sykes Powderface, vice-président;  
M<sup>me</sup> Phoebe Nahanni, recherchiste;  
M. William T. Babcock, conseiller juridique;  
M. Michael Posluns, agent de liaison du Parlement;  
M. Allisdair Campbell, conseiller en développement économique.

*De l'Energy Services Association (Red Deer, Alberta):*

M. Tom Whiting, vice-président (Chapitre du Centre de l'Alberta);  
M. G. Coderre, directeur.

Après les déclarations préliminaires de MM. Powderface et Whiting, le Comité entreprend l'examen des témoins.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 9 h 30, le jeudi 26 novembre 1981.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 25, 1981.

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we are hearing representations first from the National Indian Brotherhood. Mr. Sykes Powderface, their Vice President, is speaking on their behalf, and with him is Ms. Phoebe Nahanni, who you will recall was before us the other day.

When you are ready, you may begin, Mr. Powderface.

**Mr. Sykes Powderface, Vice President, National Indian Brotherhood:** Mr. Chairman, honourable senators, I am pleased to have this opportunity to present to you the views of the National Indian Brotherhood on Bill C-48, the proposed Canada oil and Gas Act. This bill has been opposed in whole or in part by the territorial governments of both the Yukon and the Northwest Territories, by the Council of Yukon Indians, by the Dené Nation, by the Métis Association of the Northwest Territories and by the Inuit Committee on national issues. It is my purpose in appearing before you today to place clearly on the record the opposition of the National Indian Brotherhood, the representative organization of Canada's more than 300,000 status Indians, to this bill.

We view this legislation as a move on the part of the federal government towards a massive theft of non-renewable resources in a region where aboriginal title has never been extinguished and where the process of negotiating land claims settlements nowhere has been concluded and in some areas has barely begun.

It is noteworthy that Bill C-48 passed the report stage in the House of Commons on the same day as Mr. Trudeau tabled his infamous federal-provincial constitutional accord. Since it has been argued by the Prime Minister and by the Minister of Justice that the provision within the constitutional resolution for the recognition and affirmation of aboriginal and treaty rights was deleted because of opposition to it by the National Indian Brotherhood, let me be crystal clear in this matter. The National Indian Brotherhood has consistently adopted the position that aboriginal and treaty rights must be entrenched in the Constitution prior to patriation. Section 34 fell short of full entrenchment, and for that reason we continued to lobby for full recognition of our aboriginal and treaty rights. At no time did we advocate the simple deletion of section 34. Our fears in this matter were amply justified. Section 34 did not survive even the first of the First Ministers' conferences.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 25 novembre 1981.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier l'objet du Bill C-48, Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, ce matin nous allons entendre tout d'abord les représentations de la Fraternité nationale des Indiens. M. Sykes Powderface, leur vice-président va parler en leur nom et il est accompagné de M<sup>me</sup> Phoebe Nahanni qui, vous vous en souvenez, a comparu devant nous l'autre jour.

Vous pouvez commencer dès que vous serez prêt, monsieur Powderface.

**M. Sykes Powderface, vice-président, fraternité nationale des Indiens:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux d'avoir l'occasion de vous présenter les opinions de la Fraternité nationale des Indiens sur le bill C-48, projet de loi sur le pétrole et le gaz du Canada. Ce bill a été combattu, en totalité ou en partie, par les gouvernements territoriaux du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, par le Conseil des Indiens du Yukon, par la nation Dené, par l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest et par le comité Inuit sur les questions nationales. En comparaisant devant vous aujourd'hui, mon objectif est de faire clairement consigner au procès-verbal l'opposition à ce bill de la Fraternité nationale des Indiens, qui représente au Canada plus de 300,000 Indiens inscrits.

Nous considérons cette loi comme une manœuvre du gouvernement fédéral visant le vol massif des ressources non-renouvelables dans une région où les droits des autochtones n'ont jamais été abolis et où le processus de négociation du règlement des revendications territoriales n'a jamais pris fin, voire à peine débuté, dans certaines régions.

Il est à noter que le bill C-48 a passé l'étape du rapport à la Chambre des communes le même jour où M. Trudeau a déposé son infâme accord constitutionnel fédéral-provincial. Depuis cette époque, le premier ministre et le ministre de la Justice ont allégué que les dispositions dans la résolution constitutionnelle en vue de la reconnaissance et la confirmation des droits des autochtones et des droits issus des traités étaient supprimées, par suite de l'opposition à leur égard de la Fraternité nationale des Indiens. Permettez-moi de fournir toutes précisions à ce sujet. La Fraternité nationale des Indiens a toujours soutenu que les droits des autochtones et les droits issus de traités doivent être enchâssés dans la Constitution, avant rapatriement. L'article 34 ne remplit pas toutes les conditions de cet enchâssement et c'est pourquoi nous continuons à insister pour que l'on reconnaisse pleinement les droits des autochtones et ceux issus de traités. Nous n'avons jamais préconisé la simple suppression de l'article 34. Nos craintes dans ce domaine ont été amplement justifiées. L'article 34 n'a



## [Text]

As a result of the determined actions of Indian people in demonstrating their condemnation of the constitutional accord, section 34 has been reinstated in the constitutional resolution—but with a change. That change involves the addition of the word “existing”. Mr. Chrétien says that the addition of this word does not signify any substantial change. So why is it there? We believe that the intention is clearly restrictive, to guard against the possibility of too generous a judicial interpretation of aboriginal and treaty rights. We cannot accept this. We want our rights fully recognized and entrenched in the Constitution. Any amendment affecting those rights must have our consent.

That we cannot rely upon the benevolence of government to protect our interests is borne out by the bill you are now considering; for this bill poses the fundamental issue of control over resource development, and the impact of such development on aboriginal communities, in the starkest terms.

The National Energy Program states:

In the North, our national objectives are to ease the energy cost burden resulting from the lack of near-term alternatives to oil and, for the longer term, to achieve resource development at a rate and in a manner compatible with a delicate social and environmental balance, recognizing that northerners will play a growing role in both the decisions and benefits associated with that development. As indicated earlier, decisive energy action now can buy time for all of us—in the case of the North, time to ensure that native northerners in particular are adequately prepared for participation in development opportunities, and protected against the negative impacts that too often have characterized frontier resource development in Canada. In practical terms, this means the acceptance by the Government of Canada of a responsibility to establish more explicit and demanding ground rules for future energy projects. The Government will consult closely with northerners in the process of developing these new rules of the game.

As I indicated earlier, northerners are less than enthusiastic about C-48, and, in spite of the government's fine words about consultation, they were not consulted at all during the preparation of this bill. If the government were sincere about consultation, it would arrange hearings on this bill to be held in the north. Indeed, the Council of Yukon Indians, the D ne Nation and the Métis Association of the Northwest Territories on March 27 argued successfully before the House of Commons Standing Committee on National Resources and Public Works that Bill C-48 was of such importance that northern hearings should be convened. The committee passed a resolution which would have allowed these hearings to occur, only to solicit a fine turn-out by hitherto uninterested government members who dutifully turned up in force to rescind the resolution at the next meeting.

Clause 5(7) of this bill provides that:

## [Traduction]

même pas survécu à la première conférence des premiers ministres.

  la suite de l'attitude déterminée des Indiens pour condamner l'accord constitutionnel, l'article 34 a été rétabli dans la résolution constitutionnelle, mais avec un changement: l'adjonction du mot «existant». M. Chrétien déclare que cette dernière n'implique pas de modification importante. Pourquoi donc se trouve-t-elle là? Nous croyons que l'intention est clairement restrictive et vise à éviter une éventuelle interprétation judiciaire trop généreuse des droits des autochtones et des droits issus de traités. Nous ne pouvons pas accepter cela. Nous voulons que nos droits soient pleinement reconnus et enchâssés dans la Constitution. Il ne saurait y avoir d'amendement de ces droits, sans votre consentement.

Le bill que nous étudions montre que nous ne saurions compter sur la bienveillance du gouvernement pour sauvegarder nos intérêts; ce bill pose en effet, dans les termes les plus rigides, la question fondamentale du contrôle de l'exploitation des ressources et de ses répercussions sur les collectivités autochtones.

Le programme énergétique national précise:

Dans le Grand-Nord, nos objectifs nationaux consistent à alléger le fardeau financier entraîné par l'absence immédiate de solutions de rechange au pétrole et, à plus long terme, à mettre en valeur les ressources de façon compatible avec un équilibre social et économique délicat, en tenant compte du fait que les résidents de cette région joueront un rôle croissant tant dans les décisions que dans les avantages liés à cette mise en valeur. Comme il a été indiqué, des mesures vigoureuses prises dès maintenant peuvent nous donner à tous le temps de nous adapter—et dans le cas du Grand-Nord, le temps de veiller à ce que les autochtones en particulier soient bien préparés à participer aux possibilités de développement et protégés contre les effets négatifs qui ont trop souvent caractérisé la mise en valeur des ressources dans les régions pionnières au Canada. En pratique, cela signifie que le gouvernement du Canada prend la responsabilité d'établir des règles plus explicites et plus rigoureuses à l'égard des projets énergétiques futurs. Le gouvernement se tiendra en consultation étroite avec les habitants du Grand-Nord pendant l'élaboration de ces nouvelles règles.

Comme je l'ai déjà indiqué, les habitants du Nord sont plutôt tièdes envers le bill C-48 et, en dépit des belles paroles du gouvernement sur la consultation, on ne les a pas du tout consultés, au cours de sa préparation de ce bill. Si le gouvernement était sincère en matière de consultation, il organiserait, dans le Nord, des audiences relativement à ce bill. En fait, le 27 mars, le Conseil des Indiens du Yukon, la nation D ne et l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest ont réussi à persuader le Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics de la Chambre des communes que l'importance du bill C-48 justifiait le terme d'audiences dans le Nord. Le comité a adopté une résolution en ce sens, mais il n'a réuni qu'un certain nombre de députés qui ne s'étaient pas jusque-là intéressés à la question et qui ne manquèrent pas d'assister à la réunion suivante pour abroger la résolution.

Le paragraphe 5(7) de ce bill stipule que:

## [Text]

Nothing in this Act abrogates or derogates from any aboriginal title, right or claim that pertained to the aboriginal peoples of Canada prior to the coming into force of this Act.

This is simple double-talk. The current land claims policy of the federal government—as reflected in the agreement-in-principle of the Committee on Original Peoples' Entitlement (COPE) and the federal position paper on land selection for the Nunavut claim—excludes lands with proven oil and gas reserves from selection as exclusive lands. If land claims policy remains the same, and if oil and gas exploration is accelerated—as Mr. Lalonde says is already happening—then more and more areas of land will be removed from the negotiating table.

The Minister of Indian Affairs has made reference to a legal opinion to the effect that Bill C-48 will not prejudice aboriginal rights or claims. On June 1 of this year Mr. Munro gave an undertaking to the member of Parliament for Skeena, Mr. Fulton, that he would table this opinion with the Standing Committee on National Resources and Public Works. *The Minutes of Proceedings* and Evidence of the committee record Mr. Munro's commitment as follows:

If you want a legal opinion that states the obvious, I am prepared to get that opinion for you—sure.

The opinion has never been provided. In a letter of September 2 to Mr. Fulton, Mr. Munro declared:

I regret I will be unable to meet your request in the way I had hoped. As you are aware, opinions are provided to the Government of Canada for its internal use only . . .

I must simply ask: What is the minister trying to hide? I would suggest that this opinion be provided to this committee in order that it be fully aware of all of the implications of the legislation now under its consideration.

If the government were really sincere in its stated position that the land claims negotiations should not be prejudiced by northern development, it could either:

1. Freeze all northern exploration and development until a settlement is reached of all comprehensive claims; or
2. Change its policy prohibiting negotiation on or selection of lands containing proven oil and gas reserves; or
3. Under clause 5(2), withdraw from the act all lands designated by aboriginal groups as exclusive lands until such time as negotiation of the ownership of such lands and resources is concluded.

The purpose of this legislation is to accelerate the process of energy exploration and development. Such development has already taken place or is underway at places like Pointed Mountain and in the Beaufort Sea. Yet, the pace is not fast enough for the satisfaction of the Minister of Energy, Mines and Resources. Mr. Lalonde has stated that operators must pursue vigorous and sustained exploration or relinquish their holdings. The consequences of this stance will be a massive

## [Traduction]

La présente loi ne porte pas atteinte aux titres, droits ou réclamations des peuples autochtones du Canada antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Ce sont, tout simplement, des paroles à double sens. La politique actuelle du gouvernement fédéral sur les revendications territoriales—exposée dans l'accord de principe du Comité on Original Peoples Entitlement (COPE) et l'exposé de position fédérale sur le choix des terres pour les revendications des Nunavut—soustrait au choix à titre de terres exclusives, celles qui renferment des réserves prouvées de pétrole et de gaz. Si la politique de revendications territoriales demeure la même et si la prospection du pétrole et du gaz est accélérée—et M. Lalonde déclare qu'elle l'est déjà—un nombre croissant de terres échappera à la négociation.

Le ministre des Affaires indiennes a parlé d'une opinion juridique voulant que le bill C-48 ne soit pas préjudiciable aux droits ou aux revendications des autochtones. Le 1<sup>er</sup> juin de cette année, M. Munro s'est engagé, auprès du député de Skeena, M. Fulton, à communiquer cette opinion au Comité permanent des Ressources nationales et des Travaux publics. Les procès-verbaux et témoignages du comité ont enregistré l'engagement de M. Munro comme suit:

Si vous voulez un avis juridique qui établisse l'évidence, je suis disposé à vous l'obtenir.

L'avis n'a jamais été fourni. Dans une lettre adressée le 2 septembre à M. Fulton, M. Munro déclare:

Je regrette de ne pas avoir, comme je l'espérais satisfaire à votre demande. Vous savez sans doute que ces avis sont fournis au gouvernement du Canada pour son usage intérieur uniquement . . .

Il me faut poser la question: qu'est-ce que le ministre essaye de cacher? Je propose que cet avis soit fourni au présent comité afin qu'il connaisse toutes les implications de la loi actuellement à l'étude.

Si le gouvernement croit sincèrement que les négociations sur les revendications territoriales ne doivent pas être compromises par le développement du Nord, il doit, soit:

1. Geler toute prospection et développement dans le Nord, jusqu'à ce qu'on ait réglé toutes les revendications, ou
2. Modifier sa politique interdisant la négociation ou le choix de terres contenant des réserves prouvées de pétrole et de gaz, ou
3. En vertu du paragraphe 5(2), soustraire à la loi toutes les terres désignées comme terres exclusives par les groupes autochtones, jusqu'à ce que les négociations concernant la propriété de ces terres et ressources soient terminées.

Cette mesure législative vise à la prospection et l'exploitation des ressources énergétiques. Cette exploitation est déjà faite ou est en cours, en des endroits tels que Pointed Mountain et la Mer de Beaufort. Toutefois, le ministre de l'Énergie, Mines et Ressources veut accélérer la marche. M. Lalonde a déclaré que les exploitants doivent procéder à une prospection vigoureuse et soutenue, ou renoncer à leurs droits de prospection. Il en résultera une exploitation massive, et l'affluence



## [Text]

developmental impact and an influx of large numbers of southerners into the Yukon and Northwest Territories. With land claims unsettled, and the economic and political institutions necessary to deal with such development not yet established, the impact on aboriginal communities may be devastating. The Honourable Richard Nerysoo, Minister of Energy and of Renewable Resources for the Northwest Territories, warns:

We know that we can expect a dramatic increase in alcoholism, family breakdown and problems of law and order.

These are the familiar symptoms of social pathology; or what social scientists have labelled as "social breakdown." It is the familiar picture of an aboriginal people forced to bear the costs of a development which will benefit others.

The resource development, with its associated influx of southern workers, will lead to increased demands upon infrastructure, education facilities, health services, communications, transportation facilities, social services and recreation facilities. How will the costs of this increased demand be met from the barely adequate budget of the Northwest Territories government? How will this affect other spending priorities of the Northwest Territories government, and what will be the ultimate effect of the inevitable competition for funds at the community level?

A further disquieting feature of this legislation is the centralization of power which it accomplishes in the Department of Energy, Mines and Resources and, in particular, in the hands of the minister responsible for that department. Under Bill C-48, no parliamentary, cabinet or public review will be required to determine whether particular developments are in the national interest or what the environmental, social and economic impacts of such developments will be. The issuance of permits and authorizations to develop, produce and market oil and gas is at the discretion of the minister or his delegate. What provision will there be for the expression of third-party concerns?

Bill C-48 in clause 12 allows the Minister of Energy, Mines and Resources, to enter into exploration agreements without notice. Clauses 44 to 47 allow him to declare significant discoveries, order the drilling of more wells and order the production of oil and gas whenever, wherever, and however he deems necessary. Although clause 49 provides for an environmental studies revolving fund, it is left to the minister's discretion to determine whether and which environmental and social impact studies are necessary to authorize development.

What checks will there be upon the minister's discretion? Clause 12, 45, 47 and 50 seek to restrict, protect and classify information.

In summary, this is a piece of legislation unworthy of a democratic country. "Genocide" is a harsh word, and I have no intention of being melodramatic, but to deprive people and a culture of their resources, to undermine the foundation of their traditional way of life and the means of controlling its future evolution is to threaten them with obliteration.

## [Traduction]

d'un grand nombre d'habitants du sud, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Étant donné que les revendications territoriales ne sont pas réglées et que les institutions économiques et politiques nécessaires pour faire face à ce développement ne sont pas encore créées, les répercussions sur les collectivités autochtones peuvent être dévastatrices. L'honorable Richard Nerysoo, Ministre de l'Énergie et des Ressources renouvelables des Territoires du Nord-Ouest a déclaré:

Nous savons que nous pouvons nous attendre à une augmentation dramatique de l'alcoolisme, de la dislocation familiale, et à des problèmes en matière de loi et d'ordre.

Ce sont là des symptômes familiers de la pathologie sociale ou de ce que les spécialistes du domaine social ont dénommé «la dislocation sociale». C'est l'image familière d'autochtones forcés de faire les frais d'un développement qui profitera aux autres.

Le développement des ressources, et l'afflux des travailleurs du Sud qu'il implique, grossira la demande d'infrastructure, d'installations scolaires, de services de santé, de communications, de transports, de services sociaux et d'installations récréatives. Comment le budget, à peine suffisant, du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pourra-t-il y suffire? Quelles en seront les répercussions sur les dépenses prioritaires du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et quelles en seront, ultimement les effets sur la concurrence inévitable en vue de l'obtention de fonds au niveau de la collectivité?

Une autre caractéristique inquiétante de cette loi est la centralisation des pouvoirs au ministère de l'Énergie, Mines et Ressources et, en particulier, entre les mains du ministre responsable. En vertu du bill C-48, aucune étude publique, du Parlement ou du Cabinet ne s'imposera pour déterminer si des réformes particulières sont dans l'intérêt national, ou quel sera leur retentissement sur l'environnement, la société et l'économie. La délivrance des permis et des autorisations d'exploiter, de produire et de commercialiser le gaz et le pétrole, est laissée à la discrétion du ministre ou de son délégué. Quelles sont les dispositions prévues pour que les tiers expriment leur point de vue?

Le bill C-48 autorise à l'article 12 le ministre de l'Énergie, Mines et Ressources à passer, sans préavis, des contrats de prospection. Il l'autorise également de l'article 44 à 47 à déclarer les découvertes importantes et, chaque fois qu'il le juge opportun, à ordonner le forage d'un plus grand nombre de puits, ainsi que la production de pétrole et de gaz. Bien que l'article 49 prévoit un fonds renouvelable pour l'étude de l'environnement, il appartient au ministre de déterminer, pour autoriser l'exploitation, la nature et l'importance des études à faire sur les répercussions sociales et sur l'environnement.

Qui modérera ce pouvoir discrétionnaire du Ministre? Les articles 12, 45, 47 et 50 cherchent à limiter, à protéger et à classer les renseignements.

En résumé, il s'agit d'une loi indigne d'un pays démocratique. Le terme de «génocide» est dur; je n'ai pas l'intention de tomber dans le mélodrame mais, priver un peuple et une culture de ses ressources, saper la base de son mode de vie traditionnel et le priver des moyens de contrôler son évolution future, c'est l'exposer à disparaître.



[Text]

This act is not necessary for development in the north to occur. It undermines our attempts to secure recognition of our aboriginal rights. It threatens to inflict heavy costs on northern aboriginal communities. It will drain the resources of the territorial governments, and hence reduce the quality of services to the communities without providing other sources of income as, for example, through resource revenue-sharing arrangements. It does not make adequate provision for the protection of the fragile northern environment and thus further threatens to erode our traditional economic base. It centralizes too much power in the hands of the Minister of Energy, Mines and Resources; allows too much ministerial discretion and fails to provide for public or parliamentary review processes. It threatens our people. It is not, I believe, in the long-term interest of Canadians as a whole. Is this how you wish to see government operate?

**Senator Laird:** Mr. Chairman, could I ask the witness, since I am in a state of confusion, why his particular organization now appears to be unhappy when, on the 11 o'clock news last night, I got the impression that it was happy and only the Inuit and Métis were dissatisfied?

**Mr. Powderface:** I am not so sure of the purport of your question. Does it relate to the Constitution or to Bill C-48?

**Senator Laird:** Pardon me, my comments may relate to the Constitution.

**The Chairman:** We are dealing with Bill C-48.

**Senator Laird:** I am sorry; I will withdraw my question.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I think this is a very clear brief but, on page 5, reference is made to government policy which excludes lands with proven oil and gas reserves from selection as exclusive lands. On page 6 it is requested that the government change its policy prohibiting negotiation on or selection of lands containing proven oil and gas reserves. When you say that it excludes lands with proven oil and gas reserves from selection as exclusive lands, does that mean, that at any time in the future, if there are proven oil and gas reserves delineated, that land is then removed from any negotiation?

**The Chairman:** Let us have a look at the clause.

**Senator Molson:** I believe it is clause 5(2).

**Mr. Powderface:** Mr. Chairman, I have resource people with me who could perhaps answer some of these questions. Perhaps Mr. William Babcock, our legal adviser, will assist.

**The Chairman:** You may call whomever you wish.

**Mr. William Babcock, Legal Counsel, National Indian Brotherhood:** I am not familiar with the selection process itself, but if I am not mistaken, what they refer to there is that the time the selection is made, any lands that have been declared to have proven resources on them cannot be made part of the selection process. In other words, it is a first-come-first-served type of situation.

[Traduction]

Cette loi n'est pas indispensable au développement du Nord. Elle mine la reconnaissance de nos droits autochtones. Elle menace d'infliger des coûts élevés aux collectivités autochtones du Nord. Elle drainera les ressources des gouvernements territoriaux et diminuera, de ce fait, la qualité des services offerts aux collectivités, sans par ailleurs créer d'autres sources de revenu comme, par exemple, des accords de partage des recettes provenant des ressources. Elle ne renferme pas de dispositions satisfaisantes pour la protection du fragile environnement du Nord et menace en outre d'éroder notre base économique traditionnelle. Elle attribue trop de pouvoirs au ministre de l'Énergie, Mines et Ressources; elle confère au ministre un pouvoir discrétionnaire trop étendu et ne prévoit aucun processus de révision, public ou parlementaire. Elle menace notre peuple. Je ne crois pas qu'elle soit, à long terme, dans l'intérêt de l'ensemble des Canadiens. Est-ce ainsi que vous entendez le fonctionnement du gouvernement?

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, je suis un peu désorienté; aussi, je voudrais demander au témoin pourquoi son association semble maintenant insatisfaite quand, hier encore, aux nouvelles de 23 heures elle me semblait satisfaite et que seuls les Inuits et les Métis étaient mécontents?

**M. Powderface:** Je me demande sur quoi porte votre question. A la constitution ou au bill C-48?

**Le sénateur Laird:** Mes remarques peuvent se rapporter à la Constitution.

**Le président:** Nous traitons du bill C-48.

**Le sénateur Laird:** D'accord; je retire ma question.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, ce mémoire est très clair mais, à la page 5, on fait allusion à la politique gouvernementale qui exclue les terres contenant des réserves prouvées de pétrole et de gaz du choix, à titre de terres exclusives. À la page 6, on demande que le gouvernement modifie sa politique qui interdit les négociations ou la sélection de terres contenant des réserves prouvées de pétrole et de gaz. Lorsque vous déclarez qu'elle exclue de la sélection, comme terres exclusives, les terres qui contiennent des réserves prouvées de pétrole et de gaz, cela signifie-t-il, qu'à l'avenir et à n'importe quel moment, ces terres seront soustraites à toutes négociations, si on détermine qu'elles contiennent des réserves prouvées de pétrole et de gaz?

**Le président:** Examinons l'article.

**Le sénateur Molson:** Il s'agit je crois, du paragraphe 5(2).

**M. Powderface:** Monsieur le président, des spécialistes des ressources m'accompagnent et pourraient peut-être répondre à certaines de ces questions. Il se peut que M. William Babcock, notre conseiller juridique, nous aide.

**Le président:** Vous pouvez appeler qui vous voudrez.

**M. William Babcock, Avocat-Conseil, Fraternité Nationale des Indiens du Canada:** Je ne suis pas très au courant du processus de sélection en soi, sauf erreur, on entend, qu'au moment où le choix a lieu, toutes les terres sur lesquelles des ressources prouvées ont été constatées peuvent faire partie du processus de sélection. En d'autres termes: premier arrivé, premier servi.

[Text]

If a selection is made before there are proven resources on that land, then that land can be made part of the claim. But, if Mr. Lalonde has found proven resources on the land claimed, then that land is immediately taken out of any further selection process. However, I do not know the details of the selection process utilized to select exclusive lands.

**The Chairman:** Do you recall the clause number of the bill?

**Mr. Babcock:** I believe it is clause 5.

**The Chairman:** Does that answer your question?

**Senator Cook:** No, because I am concerned that negotiations of land claims are presently underway.

**Mr. Powderface:** Yes, they are.

**Senator Cook:** Do I understand that, if at any time any area under discussion proves to have oil and gas on it, then the minister can remove that area from selection?

**Mr. Babcock:** That is correct.

**The Chairman:** I think there are some further qualifications. I believe the first qualification is that, if at the time Bill C-48 comes into force—if it remains as drafted—then any proven resources discovered up to that time are excluded from the lands that are available for aboriginal rights.

**Mr. Babcock:** That is correct.

**The Chairman:** Mr. Babcock was talking about the fact that, in the future, if these clauses remain in the bill and if oil and gas is established in an area and there are indications that the discovery extends beyond the original limits, then it is suggested in the bill that that land can be removed from the land claims of the Indians and become free for the minister to deal with; is that correct?

**Mr. Babcock:** That is my understanding.

**Senator Cook:** I am trying to establish the validity of clause 5(7) in relation to clause 5(2).

**Ms. Phoebe Nahanni, National Indian Brotherhood:** That is the basic question we have been asking. There is one example of such a withdrawal in the bill, and it comes under clause 64(5) on page 52 where the Norman Wells oilfields have been removed.

**Senator Cook:** It states:

Notwithstanding any other provision of this Act, the Norman Wells Agreement of 1944 shall continue in force in accordance with the terms and conditions of that Agreement . . .

**The Chairman:** Clause 5(2) goes even further than what we have been talking about. It says:

The Governor in Council may, by order, for any purposes and under any conditions set out in the order,

[Traduction]

Si un choix a lieu avant qu'on ait prouvé qu'un terrain contenant des ressources, ce terrain peut alors faire partie des revendications dans leur ensemble. Cependant, si M. Lalonde a trouvé des ressources prouvées sur la terre réclamée, cette terre est soustraite immédiatement, sans qu'aucun processus de sélection ait lieu. Cependant, je ne connais pas les détails du processus de sélection utilisé pour choisir les terres exclusives.

**Le président:** Vous souvenez-vous quel est le numéro de l'article dans le bill?

**M. Babcock:** L'article 5, je crois.

**Le président:** Cette réponse à notre question vous satisfait-elle?

**Le sénateur Cook:** Non, parce que je veux avant tout que les négociations pour les revendications foncières aient actuellement lieu.

**M. Powderface:** Elles ont lieu.

**Le sénateur Cook:** Dois-je comprendre que, si l'on découvre à n'importe quel moment qu'une région faisant l'objet de discussions contient du pétrole et du gaz, le Ministre peut alors la soustraire au choix?

**M. Babcock:** C'est exact.

**Le président:** Je pense qu'il existe d'autres conditions la première étant que, si au moment où le bill C-48 entre en vigueur—si son libellé reste le même—toutes ressources prouvées précédemment découvertes, sont exclues des terres sur lesquelles les droits des autochtones peuvent s'appliquer.

**M. Babcock:** C'est exact.

**Le président:** Monsieur Babcock remarquait qu'à l'avenir, si ces articles restent dans le bill, et si on a eu la preuve que des réserves de pétrole et de gaz existent dans la région ou s'il y a des indications permettant de croire que la découverte s'étend au-delà des limites initiales, on pourrait, d'après le bill, soustraire ces terres aux revendications des Indiens et le Ministre serait libre de les négocier. Est-ce bien cela?

**M. Babcock:** C'est bien ce que je comprend.

**Le sénateur Cook:** J'essaie d'établir la validité du paragraphe 5(7) en rapport avec le paragraphe 5(2).

**Mme Phoebe Nahanni, fraternité nationale des indiens du Canada:** C'est la question primordiale que nous nous sommes posée. Il y a, dans le bill, un exemple de cette soustraction; je vous reporte au paragraphe 64(5) de la page 52 par lequel les gisements pétrolifères de Norman Wells sont soustraits au choix.

**Le sénateur Cook:** On y lit:

Par dérogation à toute autre disposition de la présente loi, le Norman Wells Agreement de 1944 continue d'être en vigueur conformément aux modalités qui y sont prévues; les articles 1 à 73 ne lui sont pas applicables.

**Le président:** Le paragraphe 5(2) va encore plus loin; en voici le libellé:

Le gouverneur en conseil peut, par décret, aux conditions et pour les fins qu'il y indique, soustraire à l'appli-



## [Text]

withdraw from the application of this Act such Canada lands as are specified in the order.

What is the motivating force that entitles the minister to do that? The statute is broad in this term. He may "for any purposes and under any conditions" do that.

**Senator Cook:** That is why the witnesses say that clause 5 (7), is simply double-talk. I am wondering if they are not justified in saying that.

**The Chairman:** I can see more than that that you might want to say about clause 5(7). That clause of course says there is nothing in the bill that shall abrogate or take away from the aboriginal rights but this is what clause 5(2), may do.

**Senator Cook:** Therefore, clause 5(2) should say "subject to clause 5(7)."

**The Chairman:** Yes, if it said "subject to clause 5(7)," or any other clause that is qualified in the same way as clause 5(2).

**Senator Cook:** My only point is that, apart from whatever clause it may or may not be, the witnesses would perhaps be under a delusion if they thought clause 5(7) gave them any protection because I do not think, offhand, it does.

**The Chairman:** I should think the major difference between the Indians' position and the government's position is that the Indians are saying, insofar as their land claims are concerned, "you must not do anything to disturb the state of those land claims until such time as our rights are determined." Of course then you look at developments that are being held up and you also look at the program of self-sufficiency that may well depend on the further development of these Canada lands, and realise these cannot go ahead. We have oil and gas in Canada, but not having settled the land claims, you cannot touch them until that is settled. These are the two conflicting positions.

**Senator Cook:** That would be somewhat far-reaching indeed, but now they can make a land settlement and still have it taken away from them under clause 5(2).

**The Chairman:** I am not advocating either position.

**Senator Cook:** Neither am I.

**The Chairman:** I am simply pointing out what the relative positions are and the language that you have in clause 5(2) and clause 5(7). There may be some real question as to the relevance of the language for whatever purpose it was intended. The purpose it was intended was to say that no matter what was in the statute, the aboriginal rights existing at the time are not adversely affected. In their brief, the Indians say that this is not what clause 5(7) accomplishes having regard to other provisions in the bill. That is not heresy, is it?

**Mr. Powderface:** No. Perhaps, Mr. Chairman, our legal adviser, Mr. Babcock, could clarify further one of those points.

**Mr. Babcock:** I have two observations to make. Clause 5(7) is double-talk in that it says it does not abrogate from any

## [Traduction]

*cation de la présente loi les terres du Canada spécifiées dans le décret.*

Quel motif permet au Ministre d'agir ainsi? Le bill est vague sur ce point. Il peut le faire, quels qu'en soient les buts et les conditions.

**Le sénateur Cook:** C'est pourquoi les témoins déclarent que le libellé du paragraphe 5(7) est ambiguë et simplement trompeur. Je me demande s'ils n'ont pas raison.

**Le président:** Que dire du paragraphe 5(7)? On y déclare, bien sûr, que rien dans le bill ne portera atteinte aux droits des peuples autochtones, mais c'est justement ce que fait le paragraphe 5(2).

**Le sénateur Cook:** Par conséquent, le paragraphe 5(2) devrait spécifier, sous réserve du paragraphe 5(7).

**Le président:** Oui, si l'on disait sous réserve du paragraphe 5(7) ou de tout autre article du genre du paragraphe 5(2).

**Le sénateur Cook:** Mon seul argument c'est que, quelque soit l'article en question, les témoins se feraient peut-être une illusion s'ils pensaient que le paragraphe 5(7) leur accorde une certaine protection, parce qu'il n'en est pas ainsi, du moins à première vue.

**Le président:** Je serais porté à croire que la principale différence entre le point de vue des Indiens et celui du gouvernement, est la suivante: les Indiens prétendent qu'on ne doit pas intervenir dans leurs revendications territoriales, tant que leurs droits n'auront pas été déterminés. Bien sûr, il faut alors considérer les exploitations qui sont freinées et le programme d'auto-suffisance, qui peut fort bien être tributaire de la mise en valeur de ces terres du Canada et en conclure qu'on ne saurait progresser. Nous avons du pétrole et du gaz au Canada, mais tant que nous n'aurons pas réglé les revendications des Indiens, il nous est impossible d'en faire l'exploitation. Telles sont les deux positions opposées.

**Le sénateur Cook:** Il est vrai que maintenant on peut faire un règlement foncier et, en vertu du paragraphe 5(2), s'emparer quand même des terres.

**Le président:** Je ne recommande ni l'une ni l'autre de ces deux attitudes...

**Le sénateur Cook:** Moi non plus.

**Le président:** Je veux simplement signaler les deux positions et ce que stipulent les paragraphes 5(2) et 5(7). On peut s'interroger quant à la portée du langage utilisé. On entendait que, nonobstant le libellé du bill, les droits des peuples autochtones qui existaient alors ne seraient pas lésés. Dans leur mémoire, les Indiens ont prétendu que tel n'est pas le sens du paragraphe 5(7), en regard des autres dispositions du bill. Ce n'est pas une hérésie, n'est-ce pas?

**M. Powderface:** Non. Monsieur le président, notre conseiller juridique, M. Babcock, pourrait peut-être éclaircir l'un de ces points?

**M. Babcock:** J'ai deux commentaires à faire. Le paragraphe 5(7) est trompeur, en ce qu'il stipule que la loi ne porte pas



*[Text]*

aboriginal title, right or claim that pertains to the aboriginal peoples prior to the coming into force of this proposed act. The fact is that right now the government does not recognize an aboriginal title in any of those lands up there. I do not think it is too far removed to say that they do not recognize rights in that land. If this bill comes into force, then there will be no rights at all because it only says that it will not abrogate from rights prior to the coming into force of this act. If there are no rights and no recognizable title prior to the coming into force of this proposed act, then after this bill is passed, clause 5(7) means nothing whatsoever.

**The Chairman:** But the issue to be decided would depend on the facts as they existed before this bill comes into force.

**Mr. Babcock:** That is right.

**The Chairman:** This bill is not going to add another nail to whatever they are building up there because your position would have to be asserted in relation to conditions that existed back to the earliest time.

**Mr. Babcock:** Exactly. The other thing I want to mention is that what clause 5.(2) manages to do here is to make an end-run around aboriginal rights, and this is the same problem we have now with the reinstated section 34 in the resolution. Section 34 now says that the existing aboriginal rights will be protected. However, if this goes through, and if Mr. Lalonde wants to take lands out of negotiation on the basis of clause 5(2), then section 34 reinstated in the Constitution again means no protection at all for aboriginal rights.

**The Chairman:** But on the use of the word "existing," your case depends upon your rights that go way back, is that not correct?

**Mr. Babcock:** That is our interpretation of the word "existing," but not necessarily the government's interpretation.

**The Chairman:** It will probably end up that the court will make a decision on that.

**Mr. Babcock:** That is correct. When it comes down to the bottom line we have at least three opinions on what "existing" rights mean, and it probably will end up in the courts.

**Senator Walker:** One thing this does not do is to take away whatever your existing rights are, is that not correct?

**Mr. Babcock:** It may.

**Senator McIlraith:** I would like a couple of points clarified. I take it that you do not want your rights or settlement claims that are now being asserted in other forms, to be dealt with in the other process rather than in Bill C-48?

**Mr. Babcock:** That is right. For example, one way around this kind of a problem would be to take all lands that are subject to land settlement claims out of this entirely and not subject to clause 5(2) until such time as a settlement is made.

**Senator McIlraith:** That would be one way.

**Mr. Babcock:** There are various ways, but that would be one way of doing it.

*[Traduction]*

atteinte aux titres, droits ou revendications des peuples autochtones, avant la mise en vigueur de ce projet de loi. Le fait est que, en ce moment, le gouvernement ne reconnaît pas de titre autochtone sur aucune de ces terres du Nord. Il n'est pas tellement exagéré, je crois, de dire qu'il ne reconnaît pas de droits sur ces terres. Si ce bill est mis en vigueur, il n'y aura absolument aucun droit parce qu'on y stipule qu'il ne sera supprimée aucun droit antérieur à son adoption. S'il n'existe aucuns droits ou titres établis, antérieur à l'entrée en vigueur de ce bill, le paragraphe 5(7) n'a aucune signification, après l'adoption de ce bill.

**Le président:** Mais la question à décider dépendrait des faits, tels qu'ils existaient avant que ce bill soit en vigueur.

**M. Babcock:** C'est exact.

**Le président:** Ce bill n'ajoutera rien aux mesures prises en vue de le renforcer, car la situation devra être appréciée, en rapport avec les conditions qui existaient au tout début.

**M. Babcock:** Exactement. Deuxième point: le paragraphe 5(2) ne fait que contourner les droits des autochtones, et le même problème se pose avec l'article 34, réinséré dans la résolution. L'article 34 déclare maintenant que les droits autochtones actuels seront protégés. Cependant, si cela est adopté et si M. Lalonde veut soustraire les terres à la négociation, en s'appuyant sur le paragraphe 5(2), l'article 34 réinséré dans la Constitution ne protège en rien les droits des autochtones.

**Le président:** Mais quant à l'utilisation du mot «actuels», tout dépend des droits qui remontent au passé, n'est-ce pas?

**M. Babcock:** C'est notre interprétation du mot «actuels» mais ce n'est pas nécessairement celle du gouvernement.

**Le président:** Le tribunal devra probablement trancher.

**M. Babcock:** C'est juste. Ce qui arrive en dernier lieu c'est que nous avons au moins trois opinions sur ce que signifie droits «actuels» et la question sera finalement renvoyée aux tribunaux.

**Le sénateur Walker:** Mais on ne nous enlève tout de même pas vos droits actuels, n'est-ce pas?

**M. Babcock:** Elle le pourrait.

**Le sénateur McIlraith:** Je voudrais qu'on éclaircisse deux ou trois points. Si je comprends bien, vous ne voulez pas que vos droits ou revendications, qui sont actuellement soutenus sous d'autres formes, soient traités dans l'autre processus plutôt que dans le bill C-48.

**M. Babcock:** C'est exact. Par exemple, une façon de résoudre ce problème serait de mettre de côté toutes les terres qui sont assujetties aux règlements fonciers et de les soustraire, au paragraphe 5(2), d'ici à ce qu'un règlement ait lieu.

**Le sénateur McIlraith:** Cela pourrait être une façon.

**M. Babcock:** Il a plusieurs moyens de le faire et, comme vous le dites, c'en pourrait être un.

[Text]

**Senator McIlraith:** Are those lands subject to claims clearly defined or are they rather vague?

**Mr. Babcock:** Some of them are clearly defined and some of them are vague.

**Senator McIlraith:** Legislation for the Canada lands covers a very wide area—offshore rights and several other things. I take it that they are capable of a fairly clear definition.

**Mr. Babcock:** They are capable of definition, yes.

**Senator McIlraith:** Coming from there, I take it that in dealing with clause 5, what you are really saying there is that subclause (2) and subclause (7) are in conflict, subclause (7) appearing to be relatively worthless.

**Mr. Babcock:** Aside from what I said before about subclause (7) that is again a matter of opinion, but subclauses (2) and (7) would not necessarily be in conflict if clause 5(1) was amended to say: "This act applies to all Canada lands provided that . . ." and then have an exclusionary clause for lands that are subject to negotiation and subject to land settlement claims. That would be one method.

**Senator McIlraith:** Another method would be by looking at the wording of subclause (2) and saying "subject to subclause (7)"?

**Mr. Babcock:** That is correct.

**Senator McIlraith:** There are perhaps two or three different ways of correcting it.

**Mr. Babcock:** The concept of the whole thing would be to remove those lands that are subject to any kind of negotiation and possible settlement from the ambit of this proposed act until such time as they were settled.

**Senator McIlraith:** That is another point you are making.

**Mr. Babcock:** That is correct.

**Mr. Powderface:** Mr. Chairman, Mr. Posluns would like to make a few comments.

**Mr. Michael Posluns, Parliamentary Liaison, National Indian Brotherhood:** Mr. Chairman, you were suggesting that the difference between our position and the government's position was that we would freeze all exploration and inhibit development. On page 6 there are three different alternatives outlined. You are quite right about number one, but I think there are in fact three alternatives outlined, any one of which would accomplish the purpose.

**The Chairman:** But on goes further than the alternatives that Mr. Badcock suggested. Item 1, on page 6 says "Freeze all". He spoke about the areas which, I take it, are under dispute, but this says "all" Canada lands.

**Mr. Posluns:** But then we go into item 2, which I think we could say is a very general description of what Mr. Badcock was suggesting, and what the senator was suggesting could be done under clause 5(2). Similarly under item 3 we again mention clause 5(2) as a way of doing it; so any of the three

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Ces terres font-elles l'objet de revendications déjà définies ou est-ce plutôt vague?

**M. Babcock:** Certaines revendications sont clairement définies et d'autres sont plutôt vagues.

**Le sénateur McIlraith:** La législation relative aux terres du Canada couvre un domaine très vaste—les droits côtiers et plusieurs autres secteurs. Je suppose qu'il serait possible de bien définir ces terres?

**M. Babcock:** Oui, c'est possible.

**Le sénateur McIlraith:** J'en conclus qu'en traitant l'article 5, ce que vous voulez dire exactement, c'est que le paragraphe (2) et le paragraphe (7) sont contradictoires, le paragraphe (7) semble n'avoir aucune valeur.

**M. Babcock:** En plus de ce que j'ai dit déjà au sujet du paragraphe (7) qui est encore une question d'opinion, je vais souligner que les paragraphes (2) et (7) n'entreraient pas nécessairement en conflit si le paragraphe 5(1) était amendé de la façon suivante: «La présente loi s'applique à toutes les terres du Canada pourvu que...» et comprend un article d'exclusion pour les terres qui sont assujetties à la négociation et aux revendications des règlements fonciers. Voilà donc une méthode.

**Le sénateur McIlraith:** Une autre méthode serait d'amender le libellé du paragraphe (2) pour y insérer: sous réserve du paragraphe (7)?

**M. Babcock:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Il existe peut être deux ou trois façons de corriger cet article.

**M. Babcock:** La meilleure solution serait de supprimer de la portée de ce bill tout autre genre de négociations et de règlements possibles, d'ici à ce que cette question soit réglée.

**Le sénateur McIlraith:** C'est une troisième suggestion.

**M. Babcock:** C'est exact.

**M. Powderface:** Monsieur le président, M. Posluns voudrait faire quelques observations.

**M. Michael Posluns, agent de liaison parlementaire, Fraternité nationale des Indiens du Canada:** Monsieur le président, vous avez suggéré que la différence entre notre position et celle du gouvernement a résidé en ce que nous immobilisions toute exploration et restreindrions la mise en valeur. A la page 6, trois choix différents sont exposés. Vous avez raison à l'égard du premier, mais il ne faut pas oublier qu'il existe quand même trois possibilités.

**Le président:** Oui, mais l'une d'entre elles va plus loin que les choix énumérés par M. Badcock. L'article 1 à la page 6 est intitulé «Immobilier tout». M. Badcock mentionnait, si j'ai bien compris, les régions qui font l'objet de discussions mais le mémoire dit «toutes» les Terres du Canada.

**M. Posluns:** Nous passons à l'article 2, qui donne à mon avis une description très générale de ce qu'a dit monsieur Badcock, de ce qui, comme le suggère le sénateur, pourrait être fait au paragraphe 5(2). De façon analogue, à l'article 3, nous mentionnons de nouveau le paragraphe 5(2) comme une façon de



[Text]

would accomplish the purpose. I simply wanted to make that point.

**The Chairman:** Item 1, in the language used by Mr. Badcock, would accomplish the same thing, because he is talking about Canada lands where there is a difference of opinion. You are saying that the government says you have no rights and the aboriginal rights are affirmed by the Indians. So that is a straight issue. But I take it that what you are asserting by way of aboriginal rights is not all the land area in the Northwest Territories. It must be certain selected areas; is that right?

**Ms. Nahanni:** Mr. Chairman, perhaps I could respond to that. I could say that alternative 1 is considered to be an extreme alternative, which is something that the native people would not like to impose but could conceive of that possibility. What really is happening is that the land in question, the Canada lands, is at present under negotiation or about to go into negotiation.

**The Chairman:** You mean all the Canada lands in the area?

**Ms. Nahanni:** The Canada lands in some parts are under negotiation, such as those lands in the Yukon.

**The Chairman:** No, no; please stay with my question, because Mr. Badcock was very specific, very clear. You are leaving the outer edges wide open—that is “all” lands.

**Ms. Nahanni:** I will respond to the first alternative. Alternative number 1 says “Freeze all northern exploration and development . . .” That is a position that has been tried. It is put forward as an extreme position.

**The Chairman:** Isn't it easy to answer my question? Are you saying “all lands” or are you saying specific lands in which there are aboriginal rights? Which are you saying?

**Senator Cook:** They started off by saying “all lands”; but the witness is now saying that perhaps that is no longer the position. Indeed, I can see that it could be to the disadvantage of the native people, because if the clock were stopped, that could inhibit development and disadvantage everyone. I gather that what the witness is now saying is that we should forget for a moment about “all lands” but there are certain areas which have been selected or identified as being under negotiation; is that right?

**Ms. Nahanni:** Yes.

**Senator Cook:** The lands which have been identified have been under negotiation, they still take the position that that could be frozen; is that correct?

**The Chairman:** What I am pointing out is that alternatives 1 and 2 need to be specified.

**Mr. Posluns:** But it does not come down to a strict antidevelopment versus prodevelopment, either-or proposition.

[Traduction]

faire; ainsi, n'importe quel des trois remplirait l'objectif. Je voulais simplement vous signaler ce point.

**Le président:** L'article 1, de la façon décrite par M. Badcock, accomplirait le même but, parce qu'il parle des terres du Canada, là où une différence d'opinions existe. Vous dites que le gouvernement prétend que vous n'avez aucun droit et les droits des autochtones sont revendiqués par les Indiens. Mais je pense que ce que vous soutenez comme droits des autochtones ne couvre pas toutes les terres des Territoires du Nord-Ouest. Il doit s'agir de certaines terres choisies, n'est-ce pas?

**Mme Nahanni:** Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre à cette question—pas en entier, mais je pourrais dire que la première possibilité est considérée comme choix extrême, ce que les autochtones n'aimeraient pas imposer mais qu'ils peuvent envisager. Ce qui se produit vraiment, c'est que la terre en question, les terres du Canada, sont en train d'être négociées.

**Le président:** Vous voulez dire toutes les terres du Canada dans cette région?

**Mme Nahanni:** Les terres du Canada, dans certaines parties, sont en voie d'être négociées, comme ces terres du Yukon . . .

**Le président:** Non, non; s'il-vous-plaît, tenez-vous en à ma question, parce que M. Badcock a été très précis. Vous ne répondez pas à la question qui est: S'agit-il de «toutes» les terres du Canada?

**Mme Nahanni:** Je vais répondre au premier choix. La possibilité numéro 1 est «Blocage de toute exploration et mise en valeur du Nord . . .» C'est une position qui a été mise à l'essai. Elle est suggérée comme position extrémiste.

**Le président:** N'est-il pas facile de répondre à ma question? Dites-vous «toute les terres» ou proposez-vous certaines terres spécifiques pour lesquelles des droits autochtones existent? Laquelle des deux propositions défendez-vous?

**Le sénateur Cook:** Les témoins ont commencé par dire «toute les terres» mais le témoin maintenant dit que cela n'est peut-être plus la position de son groupe. En vérité, je peux voir à quel point cela serait au désavantage des autochtones parce que si l'on voulait tout interrompre, cela empêcherait la mise en valeur et ne profiterait à personne. J'imagine que ce que le témoin dit en ce moment, c'est que nous devrions oublier temporairement, tout ce qui se rapporte aux terres, mais il y a certaines régions qui ont été choisies ou reconnues comme faisant l'objet de négociations; est-ce exact?

**Mme Nahanni:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Les terres qui ont été désignées ont fait l'objet de négociations et les témoins prétendent qu'elles pourraient être bloquées; est-ce exact?

**Le président:** Je vous signale qu'il est nécessaire de donner des explications sur les choix un et deux.

**M. Posluns:** Mais cela ne se limite pas à une stricte question d'être pour ou contre la mise en valeur, ou la proposition.



[Text]

**The Chairman:** Let us test it. I take it there are some operations now going on in the Northwest Territories, in the development of Canada lands and the discovery of oil or gas. Is it part of your claim that all those lands that relate to all those developments that have taken place to date are within your claim of aboriginal rights?

**Ms. Nahanni:** Mr. Chairman, if you want to refer to the Northwest Territories, there are about three major claims. One is in the Mackenzie Delta, under the Inuvialut of the Mackenzie Delta—that is now under negotiation with the government—and the Inuit in the Nunavut area which is in the eastern and central Arctic area. Then there is the Mackenzie Valley where the Déné have begun negotiations with the government on aboriginal claims. None of those negotiations have reached any kind of conclusion, and in the Mackenzie Delta area land selection has occurred.

**The Chairman:** My question was simply this: Are there any other areas, other than the ones you have mentioned, where there has been development and where you have made claims because of that development?

**Ms. Nahanni:** There is development going on in the Northwest Territories, in the Yukon and in the offshore.

**The Chairman:** But what I am asking you is whether the aboriginal rights, asserted by the various groups of Indians, include every such development, or whether there only specific, identifiable ones?

**Ms. Nahanni:** Speaking for the Mackenzie Valley, where the Déné have begun negotiations with the federal government, there is conflict regarding the disposition of lands in the Norman Wells area, and also in the Liard Valley. In both places there are existing wells and development.

There are leases which have been issued by the federal government in the past, prior to this bill, to mining and oil companies. The entire Mackenzie Valley is used by the Déné who, in stating their position, have stated that they have an interest in the entire valley. So in that respect there is definitely a conflict between the land that is claimed by the Déné and the land that is leased by the companies from the federal government.

**The Chairman:** In respect of those lands, it would not be practicable to say "freeze all that until you settle the land claims", because substantial sums of money may already have been spent and that money would be wasted.

**Ms. Nahanni:** I agree; it would not be practicable.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, may I ask what the Norman Wells agreement of 1944 states, in broad terms? What does it do to the relationship between the leases and the aboriginal rights claimed? What is the effect of that agreement?

**Senator Cook:** Who made it?

**Ms. Nahanni:** The agreement was made in 1944 between the federal government and Esso Imperial Oil, and the federal

[Traduction]

**Le président:** Faisons un essai. Je crois comprendre que des travaux d'exploitation ont lieu en ce moment dans les Territoires du Nord-Ouest, sur les terres du Canada, et concernent la découverte de pétrole et de gaz. Est-ce partie de vos revendications que toutes ces terres donnant lieu à la mise en vigueur effectuée à ce jour font partie de vos revendications des droits autochtones.

**Mme Nahanni:** Monsieur le président, si vous voulez parler des Territoires du Nord-Ouest, il existe trois principales revendications. Il y a d'abord celle des Inuvialut, du Delta du Mackenzie, qui font, à l'heure actuelle, l'objet de négociations avec le gouvernement—viennent ensuite celles des Inuit, de la région Nunavut, dans la région centre-est de l'Arctique. Il y a enfin celles des Dénés de la Vallée du Mackenzie, qui ont entamé des négociations avec le gouvernement sur les droits autochtones. Aucune des négociations n'a abouti de quelque façon que ce soit, et dans la région du Delta du Mackenzie, on a procédé à la sélection des terres.

**Le président:** Je veux tout simplement savoir si, à part les régions que vous avez mentionnées, il en existe d'autres où des travaux d'exploration ont été effectués et à l'égard desquelles vous avez fait des réclamations.

**Mme Nahanni:** Des travaux d'exploration sont en cours dans les Territoires du Nord-Ouest, au Yukon ainsi qu'aux larges des côtes.

**Le président:** Mais je vous demande si les droits des autochtones, revendiqués par les divers groupes d'Indiens, se rapportent à tous ces travaux d'exploration ou seulement à certains identifiables.

**Mme Nahanni:** Dans la Vallée du Mackenzie, où les Dénés ont entamé des négociations avec le gouvernement fédéral, il y a un conflit quant à l'aliénation des terres dans la région de Norman Wells et dans la vallée Liard, où des puits sont présentement en exploitation.

Le gouvernement fédéral, avait déjà, avant ce projet de loi, accordé des concessions aux sociétés minières et pétrolières. Toute la Vallée du Mackenzie est occupée par les Dénés qui, en affirmant leur position, ont déclaré qu'ils avaient un intérêt dans toute la Vallée. Il y a donc conflit sur ce point, entre les terres revendiquées par les Dénés et celles à l'égard desquelles a accordé des concessions aux sociétés, par le gouvernement fédéral.

**Le président:** En ce qui concerne ces terres, il ne serait pas pratique de dire: «ne rien faire avant d'avoir réglé les revendications territoriales», vu que des sommes importantes peuvent déjà avoir été engagées et que cet argent serait perdu.

**Mme Nahanni:** Je suis d'accord, ce ne serait pas pratique.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, puis-je demander quelles sont, de façon générale, les modalités de l'accord de 1944 de Norman Wells? Quels en seront les effets sur les concessions et les droits revendiqués par les autochtones? Quelle est l'incidence de cet accord?

**Le sénateur Cook:** Qui l'a conclu?

**Mme Nahanni:** Il a été passé en 1944 entre le gouvernement fédéral et la société *Esso Imperial Oil*; le gouvernement

[Text]

government has a 33 per cent interest in the production of that oil field.

**Senator Molson:** There is no form of agreement or understanding with the aboriginal people in that regard; the agreement is simply between Esso Imperial and the federal government?

**Ms. Nahanni:** That is correct.

**The Chairman:** Do you have a copy of that agreement?

**Ms. Nahanni:** Yes, I do, senator.

**The Chairman:** Do you think you could give us a copy?

**Ms. Nahanni:** Yes, I will.

**Senator Cook:** Clause 5(2) gives the minister power to withdraw lands. That is in connection with oil. What is the position in connection with minerals? What happens if there is a mine discovered, or outlined, on lands which are the subject of negotiation for land claims? Has anybody the authority to withdraw such lands?

**Mr. Babcock:** As far as I know—and I am subject to correction—I don't believe there is any legislation that provides for withdrawals by the minister where there is, say, a gold mine or platinum mine, or whatever, found. This provision is especially for energy—oil and gas—and at the moment I don't think the government has got around to mines. As soon as they think about it, they will probably put a bill in.

**The Chairman:** Bill C-48 deals with oil and gas.

**Mr. Babcock:** Yes. Not gold mines.

**Senator Cook:** I appreciate that, but I wanted to know what the situation was in connection with mines, or any other development.

**Mr. Babcock:** I suggest that if a claim is made, and if the government has to negotiate, mines would just be another part of the negotiation entirely. There is no provision, as far as I know, in the legislation, like clause 5(2), to allow the minister to pull that land out of an agreement because there happens to be a mine, whereas he can under 5(2) pull it out if there happen to be proven reserves of oil and gas.

**The Chairman:** Any other questions?

Do you have anything further to say, Mr. Powderface? May I say that you and your assistants have been very clear in your explanations, and we have a better understanding than when we started.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**The Chairman:** If you don't have anything further to add, I want to thank you and your assistants. You can see we are interested. We will give consideration. What the result may be, I don't know. You couldn't expect an answer from us at this time.

**Mr. Powderface:** Mr. Chairman, in conclusion, I wanted to sort of summarize the difficulties of the consultation process

[Traduction]

fédéral détient 33 p. 100 des intérêts de production de ce gisement pétrolier.

**Le sénateur Molson:** Il n'existe aucune forme d'entente ou d'engagement avec les peuples autochtones à cet égard; l'accord n'a été conclu qu'entre la société Esso Imperial et le gouvernement fédéral?

**Mme Nahanni:** C'est exact.

**Le président:** Avez-vous une copie de cet accord?

**Mme Nahanni:** Oui, sénateur.

**Le président:** Pouvez-vous nous en remettre un?

**Mme Nahanni:** Oui, je m'en occuperai.

**Le sénateur Cook:** Le paragraphe 5(2) confère au ministre le pouvoir de soustraire les terres à l'aliénation. Il s'agit ici du pétrole. Quelle position a été prise à l'égard des minéraux? Qu'arrive-t-il si l'on découvre ou soupçonne l'existence d'une mine sur les terres qui font l'objet de négociation dans le cadre de revendications territoriales? Quel-qu'un a-t-il l'autorité de les soustraire à l'aliénation?

**M. Babcock:** Sauf erreur aucune loi ne prévoit, je crois que le ministre puisse soustraire une région où l'on découvrirait une mine d'or ou de platine ou de n'importe quel autre minéral. Cette disposition vise surtout les sources énergétiques—le pétrole et le gaz—et, à l'heure actuelle, je ne crois pas que le gouvernement dispose de quelque mesure législative s'appliquant aux mines. Dès qu'ils y réfléchiront, ils prépareront probablement un projet de loi.

**Le président:** Le Bill C-48 porte sur le pétrole et le gaz.

**M. Babcock:** Oui. Non sur les mines d'or.

**Le sénateur Cook:** Je vous entends, mais je voulais savoir quelle était la situation quant aux mines d'or ou toute autre découverte.

**M. Babcock:** J'ai l'impression que, s'il y a une revendication et que le gouvernement doit négocier, les mines constitueraient tout simplement un autre sujet de négociation. Le projet de loi ne renferme, que je sache, aucune disposition autorisant le ministre à soustraire cette terre à une entente, parce qu'il s'y trouve une mine, comme ce dernier peut le faire, en vertu du paragraphe 5(2) si l'on y découvre des gisements de pétrole et de gaz.

**Le président:** D'autres questions?

Autre chose, Monsieur Powderface? Laissez-moi vous dire que vos adjoints ont très bien éclairé notre lanterne et que nous comprenons maintenant beaucoup mieux la situation.

**Des voix:** Bravo, bravo.

**Le président:** Si vous n'avez rien d'autre à ajouter je vous remercie, ainsi que vos adjoints. Comme vous pouvez le constater, cette question nous intéresse et, nous l'étudierons. J'ignore quel sera l'aboutissement de notre étude mais vous ne pouvez espérer une réponse immédiate.

**M. Powderface:** Monsieur le président, je voudrais, en guise de conclusion, résumer les difficultés que pose le processus de consultation. Il a beaucoup laissé à désirer.



[Text]

that we are experiencing. The consultation process has been far from adequate.

**The Chairman:** How long has it gone on?

**Mr. Powderface:** On this bill and other matters relating to our aboriginal claims, it has been far from adequate. What we are now saying is that certainly Bill C-48 does not alleviate that problem. The fact that our people in the north are the ones that are going to feel the social breakdown, as it has been labelled, has caused a great deal of concern. I am sure, too, that the rest of Canada is quite concerned about causing more social problems to our people in the north. As a result, we would certainly like to see the type of consultation process that is going to serve the purpose of getting our people involved, and making sure that they are properly heard on all matters that affect their livelihood. Not only their livelihood but also their way of life is certainly being affected in an adverse manner today. We can foresee that problems are going to continue to escalate because of the development which will no doubt take place in the north.

In my opening statement I referred to the Constitution. Perhaps it was somewhat confusing, and I would like to clear that up. With regard to the new amendments to the Constitution, we are still not satisfied with the word "existing". I understand, however, that this is now being questioned in the house, and this will certainly clear up a lot of our concerns with regard to our rights and claims, particularly in the north, and the way they are going to be affected.

With that, Mr. Chairman, I would like to say that I appreciate the time you have given us.

**Senator Cook:** Section 3 on page 6 of your brief says:

3. Under clause 5(2), withdraw from the act all lands designated by aboriginal groups as exclusive lands . . .

Would it be possible, perhaps by means of a map, for the witnesses to supply us, at their convenience, with information indicating what are referred to as "exclusive lands"? I have no idea what that means at all. Is it only parts of the area of the entire area?

**The Chairman:** You are quite right, Senator Cook. We have not been told yet what "exclusive lands" designated by the aboriginal groups are. How can we say anything about them until we know what they are?

**Senator Cook:** It would be very helpful if we had some idea of that.

**Mr. Powderface:** We will have to go back to our office to pull it together. We will certainly be glad to provide you with that information.

**The Chairman:** And reasonably fast?

[Traduction]

**Le président:** Et depuis combien de temps?

**M. Powderface:** A l'égard de ce projet de loi et d'autres questions concernant les revendications des autochtones. Il a été nettement insuffisant. Nous disons en somme, que le bill C-48 ne résout pas le problème. Le fait que c'est notre peuple dans le Nord qui écopera des profondes transformations sociales, comme on les a appelées, a suscité beaucoup de questions. Je suis convaincu également, que le reste des Canadiens s'inquiètent beaucoup des nouveaux problèmes sociaux qui se poseront à notre population du Nord. Nous aimerions donc, il va sans dire, voir un processus de consultation qui entraînerait la participation de notre peuple et lui garantirait d'être entendu à l'égard de toutes les questions concernant ses moyens d'existence qui de nos jours, ne sont pas les seuls qui soient menacés; il y a assurément son mode de vie. Nous pouvons prévoir que les problèmes continueront à s'intensifier au fur et à mesure que des découvertes auront éventuellement lieu dans le Nord.

Dans ma déclaration préliminaire, j'ai fait allusion à la Constitution. J'ai peut être tenu des propos déroutants et j'aimerais faire une mise au point. En ce qui concerne les nouveaux amendements à la Constitution, nous ne sommes toujours pas satisfaits du qualificatif «existants». On m'a donné à entendre, toutefois, que cette question fait l'objet de discussions à la Chambre; qui devrait, sans doute, dissiper nombre des craintes que nous nourrissons envers nos droits et nos revendications, dans le Nord surtout, et quant à la façon dont ils sont affectés.

Sur ce, monsieur le président, je vous remercie du temps que vous nous avez consacré.

**Le sénateur Cook:** En ce qui concerne l'article 3, à la page 6 de votre mémoire:

3. Aux termes du paragraphe 5(2), soustraire à toute aliénation prévue à la présente loi toutes les terres désignées par le groupe autochtone comme des terres exclusives . . .

Serait-il possible, au moyen d'une carte par exemple, que les témoins nous fournissent, quand cela leur conviendra, des renseignements sur ce qu'ils entendent par des «terres exclusives»? Je n'en ai aucune idée. Ne sont-ce que des parties de la région ou la région toute entière?

**Le président:** Vous avez tout à fait raison, sénateur Cook, on ne nous a pas encore dit à quoi correspondaient les terres exclusives désignées par les groupes autochtones. Comment pouvons-nous en discuter, avant de savoir en quoi ces terres consistent.

**Le sénateur Cook:** Il nous serait très utile d'en avoir une idée.

**M. Powderface:** Il nous faudra retourner chez nous rassembler ces documents. Nous serons heureux de vous en faire parvenir un exemplaire.

**Le président:** Et relativement tôt?



[Text]

**Mr. Powderface:** I am sure we can, senator.

**The Chairman:** I am sure Ms. Nahanni will look after that.

**Senator Molson:** Perhaps I could ask one question before the witnesses leave us.

We are thinking in terms of northern Canada. There has been experience, which we have seen, in Alaska, and I am wondering what the effect, in retrospect, of the development in Alaska has been. Has it had very injurious effects on the aboriginal people up there, or have the arrangements been relatively satisfactory? I do not know anything about this.

**Ms. Nahanni:** Are you talking about the effects on the people of Alaska?

**Senator Molson:** In retrospect, looking at the development there and its effects on life style and so on, has there been a marked effect on the people in Alaska?

**Ms. Nahanni:** We have certainly found the Alaska land claims settlement to be very instructive with regard to the ways in which the oil and gas settlement has impacted on those communities. There have been meetings and consultations with the native people in Alaska as to how to deal with the impact. From that, and many other instances internationally, we have come to the conclusion that we need to be more than just bystanders with regard to development in our own homeland.

If you are talking about quantifying the effects, I do not think I could provide that information. It is just that we could see the impact that it has had on them. If the impact that we are feeling right now in the territories were compounded by intensive development, as specified in this bill, we could not imagine what would happen, except to say that it would result in the destruction of our culture.

**Senator Molson:** Let me put it another way. Have the Alaska land claims there been settled in a more satisfactory way to the native people than is proposed in Canada?

**Mr. Babcock:** Remember, when you talk about Alaska, you are talking about an entirely different situation. For one thing, Alaska is now a state of the union, and is equivalent to any other state in the United States, as opposed to the areas we are talking about now, which are not provinces. The reason I say that is because Alaska is now governed in the same way as any other state, whereas the northern parts of Canada are not governed in the same way as the southern parts of Canada. Also, in Alaska land claims have been settled in a way equivalent to the way in which the James Bay agreement was settled. In other words, the Aleut took a financial settlement, in terms of money, or whatever. That is done now. I suppose you could get a body of opinion on whether that was a good or a bad settlement, as you could get a body of opinion on how the James Bay Agreement went. In any case, however, that is done now. That area is not subject to claims as is the area that we are talking about now, which is subject to Dene claims or to land settlement claims.

[Traduction]

**M. Powderface:** Je suis convaincu que nous pouvons le faire, sénateur.

**Le président:** Je suis convaincu que M<sup>me</sup> Nahanni s'en occupera.

**Le sénateur Molson:** Puis-je poser une question, avant que le témoin ne se retire.

Nous pensons à la région septentrionale du Canada. Une entente dont nous avons été témoins a été conclue en Alaska et je demande quels en ont été l'incidence, si l'on jette un coup d'oeil en arrière, en Alaska. Cette dernière a-t-elle eu des effets très néfastes sur les autochtones? Les ententes ont-elles été assez satisfaisantes? Je ne sais rien à ce sujet.

**Mme Nahanni:** Parlez-vous des répercussions sur la population de l'Alaska?

**Le sénateur Molson:** Après coup, si l'on considère l'expansion qui s'y est faite, et ses effets sur le mode de vie, et ainsi de suite, y a-t-il eu un effet marqué sur la population en Alaska?

**Mme Nahanni:** Le règlement des revendications territoriales en Alaska nous a beaucoup renseigné quant aux répercussions des diverses ententes relatives au pétrole et au gaz. Nous avons eu des réunions et des consultations avec les autochtones en Alaska afin de trouver des moyens de les contrer. Le règlement de ces revendications et de nombreuses autres dans le monde, nous ont permis de conclure qu'il nous fallait être plus que spectateurs, en ce qui concerne l'exploitation de nos terres.

Quant à quantifier les répercussions, je ne crois pas être en mesure de vous fournir cette information. Nous réussissons à peine à déterminer la répercussion de cette entente. Si l'incidence que nous sentons actuellement sur les territoires s'aggravait d'une exploitation intensive, comme le précise ce projet de loi, nous ne pourrions imaginer ce qui se passerait, si ce n'est l'anéantissement de notre culture.

**Le sénateur Molson:** Permettez-moi de poser autrement ma question. Les revendications territoriales en Alaska, ont-elles été mieux réglées, à l'avantage des peuples autochtones, qu'on se propose de le faire au Canada?

**M. Babcock:** N'oubliez pas qu'en Alaska, la situation est tout à fait différente. D'abord, l'Alaska est maintenant un état de l'union et se trouve sur un pied d'égalité avec n'importe quel autre état des États-Unis, tandis que les régions dont nous parlons maintenant ne sont pas des provinces. Je parle ainsi, parce que l'Alaska est maintenant gouvernée comme n'importe quel autre État, alors que les régions septentrionales du Canada n'ont pas le même régime de gouvernement du sud. En outre, les revendications territoriales ont, en Alaska, été réglées comme l'ont été les accords de la Baie James. Autrement dit, les Aléoutes ont accepté un règlement financier, en argent ou autre. C'est maintenant, fait accompli. Si vous cherchiez à savoir s'il s'agit d'un bon ou d'un mauvais règlement comme vous pourriez le faire au sujet des accords de la Baie James, les opinions diffèreraient, je suppose. De toute façon, c'est fait, maintenant. La région ne fait pas l'objet de revendications comme c'est le cas pour la région dont nous parlons maintenant et à l'égard de laquelle les Dénés font des revendications.

[Text]

It is rather difficult to compare the two areas, because settlement in Alaska was reached quite a while ago. If anything, we could probably learn from some of their mistakes, but that is about the only way we could compare Alaska and the lands we are talking about now.

**Senator Molson:** Are they dissatisfied with what occurred? Have the settlements, as and when they were made, caused great distress or benefit? What is the result of the American activity?

**Mr. Babcock:** Of course, I cannot speak as an expert because I am not from Alaska or from the United States, but if there is any distress caused, I would expect that it is caused from normal development, despite land settlements, land claims or whatever. As I said, Alaska is now a state of the union and it is a progressive area.

**Senator Molson:** We know that. We have seen some of this ourselves.

**Mr. Babcock:** As a consequence, I do not think we can equate any distress or anything that is happening there necessarily with the settlement that was made. In the same way, if a settlement is made with the northern people in Canada, and should any problems occur later on, they will not necessarily flow from the settlement that has been made.

**The Chairman:** The settlement will be made once and for all.

**Mr. Babcock:** That is right. That is what happened in Alaska.

**Senator Walker:** Can you tell us in a word what settlement was made?

**Mr. Babcock:** In Alaska? No, I am afraid I cannot, in a word. All I know is that a finite settlement was made. They took money for their rights; that is all I can say about it.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Mr. Alastair Campbell, Economic Development Advisor, National Indian Brotherhood:** Perhaps I could clarify the Alaska question somewhat. It has been some time since I looked at the details of the Alaska Agreement. One of the characteristics of it, however, is that essentially the aboriginal title was extinguished and the land and resources were vested in corporations. The shares in these corporations have been allotted to villages and to individuals of aboriginal ancestry for a period of 20 years, commencing from the time of the settlement. After that 20-year period has elapsed, it will be possible for those shares to be alienated to non-Indian, non-Inuit individuals and corporations. There is the possibility that the land base of the aboriginal people in Alaska will be severely eroded after that period of time.

**Senator Walker:** You are saying that the aboriginal peoples will be allowed to sell their shares after 20 years?

**Mr. Campbell:** Yes, and will possible be under sufficient economic stress that they will have little choice but to sell their shares.

[Traduction]

Il est plutôt difficile de comparer les deux régions, la question étant depuis longtemps en Alaska. Nous ne pouvons, pour l'instant, que tirer parti de quelques-unes de leurs erreurs, mais c'est à peu près le seul point de comparaison que nous pourrions établir, entre l'Alaska et les terres dont nous parlons.

**Le sénateur Molson:** Sont-ils mécontents? Les règlements ont-ils suscité de grandes déceptions ou apporté de grands avantages? Quel a été le résultat de l'intervention américaine?

**M. Babcock:** Je ne peux il va sans dire, parler à titre de spécialiste, n'étant ni de l'Alaska ni des États-Unis, mais je dirais que si quelque détresse a été causée, elle a été suscitée attribuable au développement normal, en dépit des règlements territoriaux, des revendications territoriales ou n'importe quoi d'autre. Comme je l'ai dit, l'Alaska est maintenant un état de l'Union et une région en plein essor.

**Le sénateur Molson:** Nous le savons. Nous avons été témoins, en partie.

**M. Babcock:** Je ne crois donc pas que nous puissions rattacher les déceptions et ainsi de suite à l'accord qui a été conclu. De la même façon, si l'on réussit à s'entendre avec les peuples des régions septentrionales du Canada et s'il survient des problèmes, ils ne proviendront pas nécessairement de l'accord qui a été signé.

**Le président:** Le règlement sera conclu une fois pour toutes.

**M. Babcock:** C'est exact. Il en a été ainsi en Alaska.

**Le sénateur Walker:** Pouvez-vous nous dire la teneur de cet accord?

**M. Babcock:** En Alaska? Je crains de ne pas être en mesure d'en parler. Mais je sais qu'un accord définitif a été signé. Ils ont accepté de l'argent en échange de leurs droits; je ne sais rien d'autre.

**Le président:** Autres questions?

**M. Alastair Campbell, Conseiller en matière de développement économique, fraternité nationale des indiens:** Je pourrais peut-être apporter quelques éclaircissements sur cette question de l'Alaska. Il y a bien longtemps que je n'ai pas étudié les détails de l'accord. Une de ses caractéristiques, consistait toutefois en la suppression du titre aborigène et en la cession des terres et ressources à des sociétés. Les actions ont été cédées à des villages et particuliers, descendants d'autochtones, pour une période de 20 ans, à compter de la date d'entrée en vigueur du règlement. À l'expiration de ce délai ces actions pourront être cédées aux non-Indiens, aux non-Inuits et aux sociétés. Il est possible que le fonds de terre du peuple aborigène en Alaska soit complètement érodé après cette période.

**Le sénateur Walker:** Vous dites que les autochtones auront le droit de vendre leurs parts après 20 ans?

**M. Campbell:** Oui, et les pressions économiques seront assez fortes pour qu'ils n'aient d'autre choix que de vendre leurs parts.



[Text]

**Senator Cook:** What happens during the 20-year period? Do the aboriginal peoples receive any dividends, income, and so forth?

**Mr. Campbell:** During the 20-year period it is incumbent upon them to establish a viable economic base.

**Senator Cook:** Yes, I understand that, but will there be any income arising from their shares?

**Mr. Campbell:** Yes, but I cannot give you the precise amounts.

**Senator Cook:** That is, the holders of the shares will receive a proportionate share of the income?

**Mr. Campbell:** Yes. I should also say that there have been socio-economic studies conducted with regard to the impact of the developments in north Alaska. We could provide some of those to you if you are interested.

**Senator McIlraith:** When you speak of socio-economic studies that have been conducted, were there any environmental assessments made of the Alaska-Prudhoe Bay area? Have any of the organizations with which you are connected made an assessment of the impact of the pipeline which extends down from Prudhoe Bay and the area around Prudhoe Bay?

**Mr. Campbell:** There were assessments made but I am not familiar with the details of them.

**Senator McIlraith:** I was amazed to see the caribou on top of the pipeline and, where it was raised, underneath it. Many hundreds of them were under the buildings. It was quite a different sight from that which I expected to see after having read about the environmental impact of pipeline development in the north. I wonder if there is any present-day assessment of that pipeline, since it has been in existence now for some time, and its impact on the environment.

**Mr. Campbell:** It is my understanding that there are studies which have been conducted since it was constructed.

**Senator McIlraith:** You do not have the reference off-hand, however?

**Mr. Campbell:** No.

**The Chairman:** Are there any further questions? Since there are not, I would like to thank you very much, Mr. Powderface, Ms. Nahanni and your assistants.

**Mr. Powderface:** Thank you, Mr. Chairman. I think you have all had a chance to look at the long and short-term effects of this bill. With regard to the short-term effects, I think it is better to have a preventative situation rather than a remedial situation later on. This is one of our major concerns at this point. We want to thank you for your time and your attention. We certainly hope that you will give our presentation serious consideration.

**Senator Cook:** We certainly will.

**Senator Walker:** I would like to say, before you leave, that if your people are as healthy and intelligent as you are, you are a great credit to the whole country.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Que se passe-t-il pendant cette période de 20 ans? Les autochtones touchent-ils des dividendes, des revenus et ainsi de suite?

**M. Campbell:** Au cours de cette période, il leur incombe d'assurer leur avenir.

**Le sénateur Cook:** Fort bien, mais toucheront-ils quelques dividendes?

**M. Campbell:** Oui, mais je ne peux vous donner de montants précis.

**Le sénateur Cook:** C'est-à-dire, que les titulaires de droits toucheront une part équitable des recettes?

**M. Campbell:** Oui. Je devrais dire également que des études socio-économiques ont été faites quant à l'incidence des découverts effectués dans la partie septentrionale de l'Alaska. Si cela vous intéresse, nous pourrions vous fournir quelques-unes de ces études.

**Le sénateur McIlraith:** Lorsque vous parlez de études socio-économiques qui ont été faites, des études de l'environnement ont-elles été faites dans la région Alaska-Prudhoe Bay? Y a-t-il quelque organisme, auquel vous êtes associé, qui ait procédé à une évaluation de l'incidence du pipe-line jusqu'à Prudhoe Bay et autour de cette région?

**M. Campbell:** Des évaluations ont été faites, mais je n'en connais pas les détails.

**Le sénateur McIlraith:** J'ai été étonné de voir que les caribous circulent sur le pipe-line et, là où il a été surélevé, en-dessous. Des centaines d'entre eux se trouvaient sous les constructions. Je ne m'y attendais pas, après avoir lu l'étude de l'environnement sur la construction du pipe-line dans le Nord. Je me demande si de nouvelles évaluations ont été faites de ce pipe-line, ce dernier existant maintenant depuis quelque temps déjà, et de son incidence sur l'environnement.

**M. Campbell:** On m'a dit que des études avaient été faites depuis sa construction.

**Le sénateur McIlraith:** Vous n'en connaissez pas le titre?

**M. Campbell:** Non.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? J'aimerais alors remercier M. Powderface, M<sup>me</sup> Nahanni et leurs adjoints.

**M. Powderface:** Merci, monsieur le président. Je crois que vous avez eu toutes les chances d'étudier les répercussions à court et à long termes de ce projet de loi. En ce qui concerne les dernières, je crois qu'il vaut mieux être prévoyants, plutôt que d'avoir à remédier plus tard à la situation. Il s'agit, pour l'instant, d'une de nos principales préoccupations. Nous voulons vous remercier du temps et de l'attention que vous nous avez accordés. Nous espérons que vous vous intéresserez sérieusement à notre mémoire.

**Le sénateur Cook:** N'en doutez pas.

**Le sénateur Walker:** J'aimerais dire, avant que vous partiez, que si votre peuple est aussi intelligent que vous l'êtes, il constitue un atout important pour notre société.



[Text]

**The Chairman:** The next submission we with deal will is from the Energy Services Association of Alberta. Mr. Tom Whiting is the vice chairman and Mr. Coderre is the director.

**Mr. Tom Whiting, Vice-Chairman, Central Alberta Chapter, Energy Services Association:** Mr. Chairman and members of the committee, thank you for this opportunity to appear before you to express our concerns with regard to some of the provisions of the Canada Oil and Gas Act as outlined in Bill C-48. We would like to provide you with information relative to the implementation of two sections, and the impact this will have on oil self-sufficiency by 1990 and Canadianization of the oil industry.

We would like to refer you to clause 10(3), clause 20 and clause 76, proposed section 3.2(2) as they pertain to Canadianization and the Canadian content of ownership and activities on Canada Lands.

Let me introduce my other witness, who is Mr. Gus Coderre.

The Energy Services Association is deeply concerned with an energy policy which has reduced the number of jobs in the central Alberta service and supply industry alone by some 2,700 since November 1, 1980. This energy policy has forced small Canadian owned service and supply companies to sell out to large non-Canadian companies or to discontinue business. As well, the energy policy encourages exploration in areas where primarily major or multi-national oil and service companies can operate and allows the deterioration of the oil and service industry in the conventional established regions in the western provinces. The energy policy, together with the tax scheme, forces skilled workers, professional entrepreneurs and drilling equipment to move to other nations, reducing the Canadian content and the Canadianization of the petroleum industry.

The objective of the Energy Services Association is to preserve jobs and financial stability in the petroleum industry service and supply sector.

Our members come from many segments of the economy: rig workers, service company operators, automobile dealers and truck drivers, all of whom are dependent on the petroleum industry for their livelihood. However, they all have a common purpose, since their livelihoods have been negatively affected by aspects of the National Energy Program and subsequent federal-provincial actions.

We fully support the stated Canada Oil and Gas Act objectives: opportunity for Canadians and fairness in pricing and revenue sharing. We also encourage the federal government to make self-sufficiency a prime energy target as stated in the goals of the Canada Oil and Gas Act. That cannot be attained solely by development of the frontier areas; the conventional areas in the western provinces cannot be allowed to deteriorate. An aggressive campaign must be developed to locate conventional energy sources in the western provinces, if we are to eliminate our dependence on insecure and costly

[Traduction]

**Le président:** Nous passons maintenant à la présentation de la *Energy Services Association de l'Alberta*. M. Tom Whiting en est le vice-président et M. Coderre, le directeur.

**M. Tom Whiting, vice-président, région centrale de l'Alberta, Energy Services Association:** Monsieur le président et membres du Comité, je vous remercie de l'occasion que vous nous offrez de comparaître devant vous et de vous faire part de certaines dispositions du bill C-48, sur la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada. Nous aimerions vous donner quelques renseignements concernant l'application de deux articles et sa répercussion sur l'auto-suffisance pétrolière d'ici 1990 de même que sur la canadianization de l'industrie du pétrole.

Nous aimerions vous reporter au paragraphe 10(3), à l'article 20, ainsi qu'à l'alinéa 76(3.2)(2) proposé, lesquels ont rapport à la canadianisation et au taux de participation canadienne à l'égard des terres du Canada.

Permettez-moi de présenter un autre témoin, M. Gus Coderre.

La *Energy Services Association* s'inquiète énormément d'une politique énergétique qui a amputé la seule industrie de service de la région centrale de l'Alberta de quelque 2,500 emplois depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1980. Cette politique a obligé les petites sociétés canadiennes de biens et services à vendre leur fonds de commerce à d'importantes sociétés non canadiennes, ou à fermer leurs portes. De même, la politique énergétique encourage l'exploration dans des régions où, les sociétés de biens et services importantes ou multinationales, peuvent exercer leurs activités et elle entraîne la détérioration de l'industrie des biens et services dans les régions établies des provinces de l'Ouest. La politique énergétique, associée au régime fiscal, force les travailleurs spécialisés, les entrepreneurs professionnels et le matériel de forage, à passer à d'autres nations, réduisant ainsi le contenu canadien et ralentissant la canadianisation de l'industrie pétrolière.

L'objectif de l'Association consiste à préserver les emplois et la stabilité financière dans le secteur des biens et services de l'industrie pétrolière.

Nos membres proviennent de différents secteurs de l'économie—qu'il s'agisse des équipes de forage, des opérateurs pour les sociétés de service, des détaillants d'automobiles et des conducteurs de camions, tous dépendent de l'industrie pétrolière pour gagner leur vie. Leurs moyens d'existence ayant été perturbés par certains aspects du programme énergétique national et par les mesures prises par la suite tant par le gouvernement fédéral que les provinces, ils ont maintenant un objectif commun.

Nous sommes entièrement d'accord avec la Loi sur le pétrole et le gaz naturel: occasion pour les Canadiens et prix et partage des recettes équitables. Nous encourageons aussi le gouvernement fédéral à promouvoir l'«autosuffisance», comme premier objectif en matière énergétique, tel que visé par la Loi sur le pétrole et le gaz naturel. On ne peut atteindre cet objectif que par l'exploitation dans les régions pionnières; on ne peut non plus permettre la détérioration des sources énergétiques classiques des provinces de l'Ouest. Une campagne rigoureuse doit être menée en vue d'exploiter ces sources

[Text]

foreign supplies until the frontiers' supplies with their extremely long lead times can reach the Canadian marketplace.

The present policy, which allows the service and supply sector of the oil industry in the conventional regions of this country to deteriorate at an alarming rate, is of grave concern to Energy Service Association. We believe that setbacks to resource companies must rise so that resource production from the Arctic, the east coast, offshore, heavy oils, enhanced recovery and conventional sources can be economically attractive to the explorers and risk-takers of this country. The federal government can in no way undertake this task without the massive amounts of capital that have to come from private enterprise.

To aid in understanding the industry, we have developed a chart of the companies involved in drilling a conventional 6,000-foot well in the western provinces. I am referring to the large chart which you will find at the back of the brief.

Basically what we have done with this chart is to show the companies, supplies and services that are necessary to drill one 6,000-foot well in central Alberta. You start with a hypothetical oil company and end up with a completed 100-barrel-a-day oil well. All these are Canadian companies that operate in central Alberta.

The chart also shows the capital investment of \$11.978 million, the contract price for drilling the well, which was \$470,450, and the 536.5 man days of work the contract created.

**Senator Cook:** That does not necessarily mean that the well is good; it could be a dry hole.

**Mr. Whiting:** Yes, if it was a dry hole, this type of service would still basically have to be applied. This has nothing to do with the situation once the well goes on production. It is just initially to drill it that those kinds of costs are incurred.

When the chart was developed some nine months ago, these were all Canadian companies, Canadian-owned and employing people from every province. But in this short period of time some of those companies have had to sell out, others have had to move the bulk of their operations to other countries while others have just folded up.

This is the "Canadianization" part of the service and supply section of the oil industry. The rapid development of the high Arctic and offshore area presents the Canadian service and supply companies with major opportunities. However, Mr. Chairman, the problem is that frontier operations are of such a massive scale that relatively few Canadian companies from the service and supply sector can participate.

Allow us to explain. Clause 10(3) states that an exploration agreement shall require the holder, prior to commencing any work program, to submit a plan satisfactory to the minister for

[Traduction]

énergétiques classiques dans les provinces de l'Ouest, si nous voulons nous émanciper des approvisionnements étrangers coûteux et peu sûrs, jusqu'à ce que la production des régions pionnières atteigne le marché canadien après des délais extrêmement longs.

La politique actuelle, qui laisse détériorer à un rythme alarmant le secteur des biens et services canadiens se rapportant aux sources énergétiques classiques de pétrole dans notre pays, cause de graves inquiétudes à notre association. Nous estimons que les revenus nets des compagnies pétrolières doivent augmenter, afin que la production dans l'Arctique, sur la côte est, au large des côtes, ainsi que du pétrole brut, et des sources de récupération classique et améliorée soient rentables pour les explorateurs et les entreprises à risques élevés de notre pays. Le gouvernement fédéral ne peut entreprendre cette tâche, sans l'afflux de capitaux énormes du secteur privé.

Afin d'aider à comprendre l'industrie, nous avons conçu un tableau des industries s'occupant du forage d'un puits classique de 6,000 pieds dans les provinces de l'Ouest. Je vous réfère au grand tableau que vous trouverez à la fin du mémoire.

Nous avons indiqué, en somme, sur ce tableau, les sociétés, les biens et services nécessaires en forage d'un puits de 6,000 dans la région centrale de l'Alberta. On commence par une société pétrolière hypothétique et on finit avec un puits de pétrole dont la production est de 100 barils par jour. Ce sont toutes des sociétés canadiennes qui exploitent dans la région centrale de l'Alberta.

On trouve aussi dans le tableau, le capital investi de \$11 978 millions, le prix contractuel du forage du puits qui était de \$470 450 et les 536.5 journées-hommes de travail aux termes du contrat.

**Le sénateur Cook:** Mais on ne peut pas nécessairement en déduire que le puits est productif; il pourrait s'agir d'un puits sec.

**M. Whiting:** Oui, s'il s'agissait d'un puits sec, ce genre de services s'appliquerait également. Cela n'a rien à voir avec la production du puits. Il ne s'agit que du travail initial de forage qui nécessite ces frais.

Lorsque le tableau a été préparé il y a quelques neuf mois, toutes ces sociétés étaient canadiennes à part entière, et recrutaient dans toutes les provinces. Mais au cours de cette brève période, certaines de ces sociétés ont été vendues, d'autres ont dû transférer la plus grosse partie de leur exploitation dans d'autres pays tandis que d'autres ont simplement fermé leurs portes.

Voilà la «canadianisation» du secteur des biens et services de l'industrie pétrolière. Le développement rapide dans l'Arctique supérieur et au large des côtes offre de grandes possibilités aux sociétés canadiennes de biens et services. Cependant, monsieur le président, le problème est que l'exploitation dans les régions pionnières se fait sur une échelle si massive que, relativement, peu de sociétés canadiennes du secteur des biens et services peuvent y participer.

Permettez-nous de donner des explications. Le paragraphe 10(3) stipule qu'un accord d'exploration doit exiger du titulaire qu'il soumette, avant le début des travaux, un programme



## [Text]

the employment of Canadians and the use of Canadian goods and services in carrying out that work program.

During the past seven years, Canadian independent businessmen have developed an operating base in the oil fields of western Canada. Canadians have developed new techniques, improved equipment and tools and have developed the financial capability to enter into the frontier markets. This has to be a tremendous achievement for Canada and a great opportunity for Canadians. With regret, however, we must report that, owing to the deterioration of the service and supply industry in the conventional areas, the foundation of our industry is being eroded away at a rate far faster than we would have expected one year ago. With the activity reduced some 50 per cent from last year, and something like \$1 billion of equipment moved out of Canada, and with the loss of thousands of jobs—2,735 in Red Deer alone—plus the loss of trained personnel to other countries, as well as the erosion of the financial capabilities of the Canadian companies because of the slashed cash flows caused by the 50 per cent reduction of activity, the Canadian-owned and Canadian-operated service and supply companies face disaster: Not only will they not have the financial depth to move into the frontier areas, but they may not even survive.

We believe that the equipment and tools can be replaced, but the loss of technical expertise is a disaster both socially and economically. Our best people have gone to other countries, and, unquestionably, they would find it difficult to again uproot their families in order to return to Canada. Some of our risk-takers are becoming disheartened with the government energy policy and the tax scheme and are also leaving the country. Fortunately for many western Canadian communities, the large multinational service companies are capable of absorbing some of our best people because they have broad international operating bases and can wait out the slowdown.

We in the service and supply industry are not looking for government handouts. We entered into business feeling confident that we could handle the competition, whether it was foreign- or Canadian-owned. We believed in our country and we were willing to risk our life savings and maybe well-paying, secure jobs in order to Canadianize a section of the oil industry, and we did that long before Canadianization became politically in vogue. You can therefore see that the destruction of our operating base in the conventional oil fields in the western provinces will set back the Canadian content for goods and services utilized in the Canada lands to the point where it is mere window dressing.

In terms of Canadian content, let us now look at clause 20. Clause 20(1) reads as follows:

## [Traduction]

que le Ministre juge acceptable, prévoyant dans l'exécution de ceux-ci l'emploi de Canadiens et l'utilisation de biens et services canadiens.

Au cours des sept dernières années, des hommes d'affaires canadiens indépendants ont mis sur pied un projet d'exploitation dans les gisements de pétrole de l'Ouest du Canada. Les Canadiens ont conçu de nouvelles techniques, ont amélioré le matériel et l'outillage, ont accru les ressources financières permettant l'accès au marché des régions pionnières: importante réalisation pour le Canada, qui offre des grandes possibilités aux Canadiens. Cependant, nous devons vous dire à regret qu'étant donné la détérioration de l'industrie des biens et services, dans les régions conventionnelles, les fondations de notre industrie ont été ébranlées à un rythme beaucoup plus rapide que prévu il y a un an. Étant donné la réduction d'environ 50 p. 100 de l'exploitation l'année dernière, du transfert du matériel à l'extérieur du Canada d'une valeur d'à peu près \$1 milliard, et de la perte de milliers d'emplois—2,735 à Red Deer seulement—outre le départ du personnel qualifié pour d'autres pays, de même que l'érosion de la capacité financière des sociétés canadiennes, en raison de la diminution d'autofinancement causée par la réduction de 50 p. 100 de l'exploitation, les sociétés de biens et services canadiennes à part entière et celles exploitées par des Canadiens font face à une situation désespérée: non seulement elles n'auront pas les ressources financières pour exploiter les régions pionnières, mais elles ne survivront peut-être même pas.

Nous sommes d'avis que le matériel et l'outillage peuvent être remplacés, mais la perte de spécialistes représente une catastrophe sur le plan social et économique. Nos meilleurs spécialistes sont partis dans d'autres pays, et ils trouveraient difficile, sans doute, de déraciner encore une fois leur famille pour revenir au Canada. Certains de nos hommes d'affaires, disposés à investir dans des entreprises à risques élevés sont désenchantés par les politiques énergétiques et fiscales du gouvernement et quittent aussi le pays. Heureusement pour un grand nombre de collectivités canadiennes de l'Ouest, les grandes sociétés de services multinationales sont capables d'absorber certains de nos meilleurs spécialistes parce qu'elles ont une vaste exploitation internationale et peuvent attendre la reprise des activités.

Nous, de l'industrie des biens et services, ne comptons pas sur le gouvernement. Nous avons entrepris l'exploitation, confiants de pouvoir lutter de concurrence, qu'il s'agisse de sociétés étrangères ou canadiennes. Nous croyions en notre pays et nous étions prêts à risquer toutes nos économies pour créer des emplois, afin de «canadianniser» un secteur de l'industrie pétrolière, longtemps avant que la canadianisation ne devienne une mesure politique en vogue. Vous pouvez donc vous rendre compte que la destruction de notre projet d'exploitation dans les gisements de pétrole classique dans les provinces de l'Ouest réduira la participation canadienne en ce qui concerne les biens et services utilisés dans les Terres du Canada au point où elle sera presque nulle.

Quant à la participation canadienne, le paragraphe 1 de l'article 20, se lit comme suit:



## [Text]

The Governor in Council may make regulations for determining the level of Canadian ownership for the purposes of this Act and in the absence of such regulations or any other applicable Act of Parliament or regulations made thereunder, the rules for determining the Canadian participation rate under the former regulations shall apply as if the Canadian participation rate were the Canadian ownership rate.

We recognize that the emphasis of this clause is on the land owner and the operator of the project. The service and supply segment of the oil industry is one area that has been composed primarily of Canadian companies, companies that are 100 per cent owned by Canadians. What we want you, Mr. Chairman, and your committee to be aware of is that it is precisely these Canadian-owned companies that are being forced to seek foreign markets or to face business failure, owing to some aspects of the energy program. We are gratified that the Canada Oil and Gas Act specifies Canadian content as an opportunity for Canadians, but we are dismayed that other components of the National Energy Program are working against these good intentions and concerns.

In clause 76 of the bill, which repeals section 3 of the act, a new section 3.2, subsection (2), states that before authorizing any work or activity under paragraph (1)(b), the minister shall require the applicant to submit a plan satisfactory to the minister for employment of Canadians and for the use of Canadian goods and services in the work or activity.

Here again Canadian content is being controlled. Certainly, we are concerned that the employment of Canadians be given a high profile, which is all well and good; however, if Canadian goods and services are not available, they will be obtained from multinational sources. That again will reinforce the position of Canadians as being drawers of water and hewers of wood. Certainly, Canadian employment is a very real need; however, those Canadians should be working for Canadian companies which in turn can reinvest and grow to employ more Canadians.

One multinational service company, in its chairman's letter to the shareholders, dated November 2, 1981, stated that the directors had increased the 1981 capital expenditure budget \$105 million to a total of \$720 million. That is the type of service and supply industry we are trying to build in Canada. We remind you that approximately 70 per cent of the value of goods used and consumed by Canadian service and supply companies is manufactured in central Canada. A Canadian service company out of business or unable to operate will not be consuming Canadian-made products.

The Energy Services Association agrees that Canadian content must occur in the energy industry, from the exploration and production side. However, it must also be allowed to develop in the service and supply segment. We recommend:

## [Traduction]

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prescrire les règles régissant le calcul du pourcentage de participation canadienne pour l'application de la présente loi et, à défaut de tels règlements ou de règles ou de règlements applicables, en vertu de toute autre loi du Parlement, les règles régissant le calcul du taux de participation canadienne en vertu des anciens règlements sont applicables au calcul du taux de participation canadienne pour l'application de la présente loi.

Nous reconnaissons que cet article s'adresse au propriétaire de la terre et à l'exploitant du projet. Le secteur des biens et services de l'industrie pétrolière est composé surtout de sociétés canadiennes à part entière. Nous voulons, monsieur le président, que vous et votre Comité, reconnaissiez que ce sont précisément ces sociétés canadiennes à part entière qui sont obligées de chercher des marchés étrangers ou d'envisager un échec financier, en raison de certains aspects du programme énergétique. Il nous suffit que la Loi sur le pétrole et le gaz naturel prescrive la participation canadienne comme une possibilité pour les Canadiens, mais nous déplorons que les autres aspects du programme énergétique national aillent à l'encontre de ces bonnes intentions et préoccupations.

A l'article 76 du projet de loi, abrogeant l'article 3 de la Loi, le nouvel alinéa 3.2(2) stipule qu'avant d'autoriser les travaux ou activités prévus à l'alinéa b), le Ministre doit exiger du requérant qu'il soumette un programme, jugé acceptable par le Ministre, prévoyant dans l'exécution de ceux-ci, l'emploi de Canadiens et l'utilisation de biens et services canadiens.

Ici encore la participation canadienne est contrôlée. Il est certain que nous sommes intéressés à l'emploi massif de Canadiens, ce qui est bien et bon; cependant, si les biens et services canadiens ne sont pas disponibles, ils seront obtenus des multinationales. Ceci renforce encore l'idée que les Canadiens ne sont bons qu'à couper le bois et à puiser l'eau. La création d'emploi pour les Canadiens constitue certainement un besoin réel; cependant, les Canadiens devraient travailler pour des sociétés canadiennes qui, à leur tour, pourraient réinvestir et prendre de l'expansion afin de créer un plus grand nombre d'emplois pour les Canadiens.

Une société de services multinationale, dans une lettre de son président à ses actionnaires, en date du 2 novembre 1981, déclare que les directeurs ont augmenté leur budget de dépenses en immobilisations en 1981 qui est passé de \$105 millions à un total de \$720 millions. C'est le genre d'industrie de biens et services que nous essayons de bâtir au Canada. Nous vous rappelons qu'environ 70 p. 100 de la valeur des biens utilisés et consommés par les sociétés canadiennes de biens et services sont fabriqués dans la région centrale du Canada. Une société canadienne de services qui doit fermer ses portes, ou qui est incapable d'exploiter, ne consommera pas de produits fabriqués au Canada.

L'«Energy Services Association» convient qu'il doit y avoir une participation canadienne dans l'industrie de l'énergie, du côté de l'exploration comme de la production. Cependant, cela s'applique aussi au secteur des biens et services. Nous recommandons.

## [Text]

1. Implementation of federal tax incentives and policies that reverse the deterioration of the oil industry in the conventional oil fields in the western provinces, allowing untapped potential of the western provinces to carry us over until the frontier supplies reach the marketplace.

2. Provide the oil explorers, producing companies and the risk-takers with sufficient returns to encourage higher investment to prove up new reserves.

3. Encourage Canadianization of the whole industry and de-emphasize nationalization.

In summary, Mr. Chairman, you and your committee have the unique opportunity to contribute to energy self-sufficiency in Canada by insuring that changes are made to the Canada Oil and Gas Act.

Despite what has been said on the floor of the House of Commons, Canadians are facing difficulties in the oil industry. The combined effects of the energy policy, the energy agreements and the 1981 budget have driven investors away and destroyed the vitality of the services and supply industry. Petro-Canada and possibly Dome Petroleum will be the only significant explorers in the frontier areas, since private enterprise has succumbed to the government's concept of Canadianization. Ill-conceived policies as epitomized by Bill C-48 have and will continue to destroy Canadian companies to the detriment of all Canadians.

We have seen the destruction of the Canadian service and supply industry after one year of the NEP. The Canada Oil and Gas Act will only further destroy the already floundering industry. Give Canadians an opportunity to develop the expertise in the service and supply sector to complement increasing Canadian ownership of the Canada lands. To do this, however, there can not be an erosion of the traditional operating base in the conventional oil fields in Canada.

Thank you.

**Senator Cook:** Would the witnesses indicate where they fit in on the chart?

**Mr. G. Coderre, Director, Energy Services Association:** I fit into the servicing end of things. I would come in after the drilling rig completes the well and I would be responsible for bringing the well into production.

**Senator Cook:** Name the company.

**Mr. Coderre:** My company is not on here, but it would come under the same classification as Dawn Well Servicing Ltd., which is found at the bottom of the page.

**Mr. Whiting:** My company is toward the end of the chart, Canadian Oilfield Stimulation Services Ltd.

**Senator Molson:** Would you explain the last box on the chart, which deals with glauconitic oilwells?

## [Traduction]

1. D'établir des stimulants fiscaux et de politiques, propres à renflouer l'industrie pétrolière dans l'exploitation des gisements classiques des provinces de l'Ouest, nous permettant ainsi d'utiliser les ressources non encore exploitées de ces provinces jusqu'à ce que la production des régions pionnières atteigne le marché.

2. D'aider les sociétés d'exploitation et de production ainsi que les entreprises prêtes à risquer des capitaux à obtenir un rendement suffisant pour encourager de plus grands investissements à l'exploration des nouvelles ressources.

3. D'encourager la canadienisation de toute l'industrie et d'insister sur la nationalisation.

Bref, monsieur le président, vous-même et votre comité avez une occasion unique de contribuer à l'autosuffisance du Canada en matière d'énergie en insistant pour que des modifications soient apportées à la Loi sur le pétrole et sur le gaz naturel.

Malgré ce qui a été dit à la Chambre des communes, les Canadiens font face à des difficultés dans l'industrie pétrolière. Les effets conjugués de la politique énergétique, des accords sur l'énergie et du budget de 1981, ont éloigné les investisseurs et compromis la vitalité de l'industrie des biens et services. Petro-Canada et, peut-être aussi, Dome Petroleum, seront les seules sociétés importantes d'exploitation dans les régions pionnières, étant donné que l'entreprise privée a succombé devant le concept de canadiennisation du gouvernement. Les politiques mal conçues, comme en fait foi le projet de loi C-48, ont contribué et continueront de le faire, à la disparition des sociétés canadiennes, au préjudice des Canadiens.

Nous avons assisté à la destruction de l'industrie des biens et services, un an après l'adoption du programme énergétique national. La Loi sur le pétrole et le gaz naturel ne fera que détruire encore une industrie déjà chancelante. Il faut donner aux Canadiens l'occasion de développer des connaissances techniques, dans le secteur des biens et services, afin d'augmenter la participation canadienne dans les Terres du Canada. Pour ce faire, cependant, il ne peut y avoir d'érosion du projet d'exploitation traditionnelle dans les gisements de pétrole classiques au Canada.

Merci.

**Le sénateur Cook:** Les témoins pourraient-ils nous indiquer le point dont ils parlent dans le tableau.

**M. G. Coderre, Directeur, Energy Services Association:** Dans les services. Je suis chargé de la production du puits, après son forage.

**Le sénateur Cook:** Quel est le nom de la société.

**M. Coderre:** Ma société ne figure pas ici, mais elle se trouve dans la même catégorie que Dawn Well Servicing Ltd, qui est au bas de la page.

**M. Whiting:** Ma société figure à la fin du tableau, Canadian Oilfield Stimulation Services Ltd.

**Le sénateur Molson:** Pourriez-vous nous expliquer ce que représente la dernière case du tableau, qui traite des puits de pétrole glauconieux?



[Text]

**Mr. Whiting:** That is a geological type of structural oilwell. It refers to the type of formation which produces oil in that general area.

**Senator Molson:** That is a geological formation?

**Mr. Whiting:** Yes.

**Senator Cook:** Could you give us your years of experience in these companies?

**Mr. Whiting:** I have worked in the oil industry for 20 years. I was involved with a multinational service company for about 19 years, and for the past three years I have been involved with my own company, a company which is totally Canadian-owned and funded.

**Mr. Coderre:** I have basically the same years of experience, about 21 years.

**Senator Molson:** Are you a westerner by birth?

**Mr. Coderre:** Yes.

**Senator Cook:** You say on page 3 of your brief that in that short period of time involved some companies have had to sell out. Then on page 5 you say:

What we want you, Mr. Chairman, and your committee to be aware of is that it is precisely these Canadian owned companies that are being forced to seek foreign markets or business failure due to some aspects of the energy programme.

On page 6 you deal, in very general language, with what should be done. What are the major aspects of the new energy policy which you find so objectionable? Is it the fact that producers are not getting sufficient returns or what?

**Mr. Whiting:** What we find so objectionable in Bill C-48 is the emphasis given to Canada lands. This bill provides a lot of drilling incentive and this type of thing on Canada lands, so most of the investment will go toward the frontier areas. This has the effect of reducing the amount of activity in the conventional western provinces where we come from. What we are saying is that because of this incentive toward the frontier areas, we will no longer be in a financial position to expand, nor will Canadian companies be able to go into the frontier areas. More incentive must be given to the western provinces for two reasons. The first reason is to keep us alive financially and, secondly, we do not believe, considering the long lead times, that we will reach oil self-sufficiency by 1990, unless there is a rapid development in the western provinces.

**Senator Cook:** Does Bill C-48 take anything away from you or inhibit you in any way?

**Mr. Whiting:** Yes, because most of the investment in oil and gas will go into the Canada lands.

[Traduction]

**M. Whiting:** C'est un genre de puits géologique. Il se rapporte aux formations qui produisent du pétrole dans la région.

**Le sénateur Molson:** C'est une formation géologique?

**M. Whiting:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous nous dire combien d'années vous avez passées avec cette société?

**M. Whiting:** Je travaille dans l'industrie du pétrole depuis vingt ans. J'ai travaillé pour une société multinationale de services environ dix-neuf ans et, depuis trois ans, j'ai ma propre société, qui est canadienne à part entière, sur le plan participation et financement.

**M. Coderre:** J'ai à peu près la même expérience, soit vingt-et-un ans.

**Le sénateur Molson:** Êtes-vous né dans l'Ouest?

**M. Coderre:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Vous dites à la page 3 de votre mémoire qu'au cours de la brève période en question, certaines sociétés ont été obligées de vendre. Puis, à la page 5, vous dites:

Nous voulons que vous, monsieur le président, ainsi que votre Comité, réalisiez que ce sont précisément ces sociétés à participation canadienne qui sont obligées de chercher des marchés étrangers ou d'envisager un échec financier en raison de certains aspects du programme énergétique.

A la page 6 vous décrivez, de façon très générale, ce qu'il faudrait faire. Quels sont les principaux aspects de la nouvelle politique auxquels vous vous opposez tant? Est-ce le fait que les producteurs n'ont pas un rendement suffisant ou autre chose?

**M. Whiting:** Ce à quoi nous nous objectons dans le projet de loi C-48 c'est l'importance que l'on attache aux Terres du Canada. Le projet de loi prévoit de nombreux stimulants pour le forage et autres activités sur les Terres du Canada, donc la plus grande partie des investissements ira dans les régions pionnières. Cela a pour effet de réduire les activités dans les sources énergétiques classiques des provinces de l'Ouest dont nous sommes originaires. Ce que nous voulons dire, c'est qu'en raison des stimulants aux investissements dans les régions pionnières, nous ne serons plus en mesure, financièrement, de prendre de l'expansion, et les sociétés canadiennes ne pourront exploiter dans les régions pionnières. Il faut, pour deux raisons, prévoir des encouragements fiscaux plus généreux pour les provinces de l'Ouest. La première raison est de les maintenir en vie sur le plan financier et la deuxième est que nous ne croyons pas, étant donné les très longs délais, pouvoir atteindre notre objectif d'autosuffisance d'ici 1990, à moins qu'il ne se produise un développement rapide dans les provinces de l'Ouest.

**Le sénateur Cook:** Le projet de loi C-48 vous nuit-il de quelque manière?

**M. Whiting:** Oui, parce que la plus grande partie des investissements en ce qui concerne les ressources pétrolières et gazières iront aux Terres du Canada.



[Text]

**The Chairman:** Are you saying that Bill C-48 relates only to Canada lands?

**Mr. Whiting:** That is correct.

**The Chairman:** Yet your problems arise from the adverse effect of the policy under Bill C-48 in relation to provincial lands?

**Mr. Whiting:** That is correct.

**The Chairman:** How do you tie them in?

**Senator Cook:** In other words, it is the spillover effect of Bill C-48?

**Mr. Whiting:** There has to be more incentive to drill and to maintain exploration for new resources in the western provinces.

**The Chairman:** On provincial lands?

**Mr. Whiting:** Yes.

**Senator Molson:** Was that point not made by Mobil with regard to developing wells, which they simply could no longer afford because the netback was so small?

**Senator McIlraith:** Yes.

**The Chairman:** I thought that Mobil said that it could not afford, under the incentives which exist, to develop these provincial resources.

**Senator Molson:** And I believe they said that they actually had a net loss in some of the areas there.

**The Chairman:** If I remember correctly, they said that they only stayed with it because they were concerned over how it would affect their title if they shut down.

**Senator McIlraith:** Gulf dealt with the same point as well.

**The Chairman:** The problem is, what do you do to Bill C-48 to eliminate its spill-over effect, which is on to provincial lands which are not subject to Bill C-48?

**Senator Cook:** I gather that the thrust of the brief presented by the witnesses is that the netback to the oil companies is not sufficient to allow them to engage their services and continue to drill for oil in provincial lands?

**Mr. Whiting:** Through Bill C-48, the government has said that it will not worry about the western provinces and that it will only concern itself with Canada lands. By doing that, the government has made it more attractive through incentives for oil companies to develop Canada lands. This has the effect of taking investment out of the western provinces.

**Senator Cook:** So Bill C-48 does not affect directly either your company, Mr. Whiting, or your company, Mr. Coderre, but it has the spill-over effect of reducing activity on the provincial lands?

**Mr. Whiting:** It directly affects us because our cash flow has been substantially reduced and, therefore, we do not have the financial ability to operate in the Canada lands because of the massive amount of investment required.

[Traduction]

**Le président:** Le projet de loi C-48 n'a trait selon nous, qu'aux Terres du Canada?

**M. Whiting:** C'est exact.

**Le président:** Donc, vous avez des problèmes à cause des effets nuisibles de la politique du projet de loi C-48 se rapportant aux terres de provinces?

**M. Whiting:** C'est juste.

**Le président:** De quelle façon établissez-vous le rapport?

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, ce sont les répercussions du projet de loi C-48?

**M. Whiting:** Il faut des encouragements fiscaux plus généreux pour le forage et pour maintenir l'exploration des nouvelles ressources dans les provinces de l'Ouest.

**Le président:** Sur les terres des provinces?

**M. Whiting:** Oui.

**Le sénateur Molson:** Mobil n'a-t-il pas déclaré qu'il n'avait simplement plus les moyens de poursuivre l'exploitation des puits, en raison des revenus nets trop faibles?

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**Le président:** Je croyais que Mobil avait dit qu'il n'avait pas les moyens, d'exploiter ces ressources provinciales, avec les stimulants fiscaux actuels.

**Le sénateur Molson:** Et ils ont dit, je crois, qu'il avaient essuyé des pertes nettes, dans certaines de ces régions.

**Le président:** Si je me souviens bien, ils ont dit qu'ils n'ont poursuivi l'exploitation que parce qu'ils étaient inquiets des répercussions que pourrait avoir un arrêt de travail.

**Le sénateur McIlraith:** Gulf a soulevé le même point.

**Le président:** Le problème est de trouver une solution pour empêcher les répercussions du projet de loi C-48 sur les terres des provinces qui ne sont pas assujetties à ce projet de loi?

**Le sénateur Cook:** Je présume que, selon le mémoire présenté par les témoins les revenus nets des sociétés pétrolières ne leur suffise pas pour entreprendre et poursuivre le forage des puits pétrole sur les terres appartenant aux provinces?

**M. Whiting:** Le gouvernement a dit, indirectement, par le projet de loi C-48, qu'il ne s'occuperait pas des provinces de l'Ouest et qu'il s'occuperait uniquement des Terres du Canada. Ce faisant, il a rendu plus attrayant, par des encouragements fiscaux, les investissements par les sociétés pétrolières pour l'exploitation des Terres du Canada. Il a ainsi éloigné les investissements des provinces de l'Ouest.

**Le sénateur Cook:** Donc ce projet de loi C-48 ne touche pas directement votre société, monsieur Whiting, ou la vôtre, monsieur Coderre, mais il a pour effet de réduire l'exploitation sur les terres de la province?

**M. Whiting:** Le projet de loi nous touche directement, étant donné que notre marge brute d'autofinancement a été substantiellement réduite et que, par conséquent, nous n'avons pas les ressources financières pour exploiter dans les Terres du Canada, en raison des énormes investissements requis.

[Text]

**The Chairman:** Part of the problem is that the incentives are provided in relation to Canada lands and the income that might arise would be from Canada lands.

How will the federal authority provide for this spin-off from Bill C-48 to take care of some provincial lands and operations thereon?

**Mr. Whiting:** We believe that more emphasis should be put on the fact that, until the development of oil and gas reserves in the Canada lands can reach the marketplace—which is five years at a minimum and perhaps seven years—the federal government should make sure that there is more activity in the western provinces to help reduce the inequities in supply that we will have.

**The Chairman:** What about the petroleum tax which is a federal tax?

**Mr. Whiting:** That is very negative.

**The Chairman:** Why?

**Mr. Whiting:** Because it takes away from the cash flow of the oil companies.

The other factor is low productivity wells. There are some-thing like 5,000 wells which produce below 20 barrels per day.

**The Chairman:** You are suggesting that one way of dealing with this spin-off would be to reduce the rate of the petroleum tax?

**Mr. Whiting:** Yes, sir.

**The Chairman:** That applies to petroleum produced not only in Canada lands but anywhere in Canada; is that correct?

**Mr. Whiting:** That is correct.

**The Chairman:** You say we should reduce the tax from 12 per cent to some lower figure, but have you any informed or educated guess as to what kind of rate might do the trick?

**Mr. Whiting:** Not really. That is an aspect which relates more directly to the oil companies. We basically deal with the aspect of supply and service. I would say that the oil companies have much more information on that matter.

**Senator Cook:** Tax-wise, royalty-wise and otherwise, a well on Canada lands is more profitable to the federal government than a well on provincial lands.

**The Chairman:** If they strike oil.

**Mr. Whiting:** That is correct. The consensus of what has happened is that our business in the central or western provinces has been so eroded away that the Canadian companies will not be in a position to be able to advance and be active in the frontier areas. The business will all be done by multinational companies who employ Canadians—and we approve of that practice. However, the supply and service companies will not be Canadian.

**Senator Cook:** We thoroughly appreciate and sympathize with your point of view but, as the chairman says, this does not really come under Bill C-48, does it?

[Traduction]

**Le président:** Une partie du problème vient de ce que les stimulants fiscaux se rapportent aux Terres du Canada et que les revenus proviendraient de ces Terres du Canada.

Comment les autorités fédérales peuvent-elles empêcher les répercussions du projet de loi C-48 sur l'exploitation de certaines terres des provinces?

**M. Whiting:** Nous sommes d'avis qu'il faudrait insister davantage que, jusqu'à ce que l'exploitation des réserves pétrolières et gazières sur les Terres du Canada atteigne le marché—soit un minimum de cinq ans et peut-être sept ans—le gouvernement fédéral devrait assurer une plus grande exploitation dans les provinces de l'Ouest, afin d'aider à réduire les inégalités d'approvisionnement que nous envisageons.

**Le président:** Que pensez-vous de la taxe sur les recettes pétrolières, qui est une taxe fédérale?

**M. Whiting:** Elle est très négative.

**Le président:** Pourquoi?

**M. Whiting:** Parce qu'elle élimine la marge d'auto-financement des sociétés pétrolières.

Les puits à faible productivité constituent l'autre facteur. Il y en a environ 5,000, qui produisent moins de 20 barils par jour.

**Le président:** Vous pensez qu'un moyen de réduire cet effet serait de réduire la taxe sur le pétrole?

**M. Whiting:** Oui.

**Le président:** Qui ne s'applique pas seulement au pétrole produit extrait des terres fédérales à celui du Canada, tout entier, n'est-ce pas?

**M. Whiting:** C'est exact.

**Le président:** D'après vous, dans quelle mesure devrions-nous réduire cette taxe? Avez-vous une idée?

**M. Whiting:** Pas vraiment. C'est une question qui relève plutôt des sociétés pétrolières. Nous nous occupons surtout de l'aspect approvisionnement et services. Les sociétés pétrolières sont, je crois, mieux informées sur ce rapport.

**Le sénateur Cook:** Au point de vue taxe, redevance et autre, le puits situé sur des terres fédérales profite plus au gouvernement fédéral que celui qui se trouve sur des terres provinciales.

**Le président:** A condition qu'on y découvre du pétrole.

**M. Whiting:** Oui, bien sûr. Nos activités dans les provinces du centre ou de l'Ouest ont été tellement amoindries que les sociétés canadiennes ne seront pas en mesure d'exploiter dans les régions frontalières. Les multinationales, qui embauchent des Canadiens, s'en occuperont et nous approuvons cette pratique. Toutefois, les sociétés d'approvisionnements et service ne seront pas canadiennes.

**Le sénateur Cook:** Nous sommes sensibles à votre point de vue mais, comme l'a dit le président, ces considérations ne relèvent pas vraiment du bill C-48, n'est-ce pas?



[Text]

**The Chairman:** Except that the petroleum tax may be a vehicle. It seems to me that Mobil Oil, which is a big producing company, even on provincial lands, mentioned its inability to produce more oil provincially and related that to low production. Is it the petroleum tax which contributes to this difficulty as it applies to the lower producing units?

**Mr. Whiting:** Yes. it is.

**The Chairman:** Perhaps there could be some way of providing a range within which the tax would apply, related to the cost of production that might benefit those directly affected, but it may not be a generous effort so far as large producers are concerned. For you it does not matter whether it is a large producer producing lots of oil or a small producer producing less oil at a higher cost of production.

**Mr. Whiting:** It does make some difference. The low-producing wells are service-work intensive, and those types of wells create a lot of jobs. If you drill a giant well, then usually very little service work is carried out after the initial drilling.

**Senator Cook:** The thrust of what the witnesses who have appeared before us have said, with the exception of Dr. Crosby and his colleagues, is that the governments are too greedy.

**The Chairman:** It seems to me that it was all summed up under the heading that we used of "disincentives" in regard to this bill and, generally, in relation to oil and gas. I suppose this matter would come under the heading of "discincentives."

**Senator Walker:** In your opinion, is there any way you can suggest by which these oil-producing companies can return to the job or someone else can take it over where they left off?

**Mr. Whiting:** We feel that the attempt to accelerate the development in Canada lands is too fast, both from our point of view and from the point of view of social effects. There seems to be a vast amount of information which is not in place, environmentally, socially and economically.

**The Chairman:** Just stop right there. Supposing we made some change in the application so far as Canada lands are concerned, how would that help to solve the problem you are talking about?

**Mr. Whiting:** If there were a slowdown in the rate of developing Canada lands, hopefully the Department of Energy, Mines and Resources would realize that there is still a substantial amount of reserves in the western provinces to be discovered which can automatically, almost immediately, be put on production. It may then develop a policy which would enhance that type of development.

**The Chairman:** In the latest arrangements which Alberta made in dealing with royalties, incentives and with cost, a statement was made that they were proposing to look at the high cost of low-production operation. That may produce the answers that you are seeking.

**Mr. Whiting:** Yes. It is my understanding that those talks are still going on.

**The Chairman:** These high-cost operations, where the productivity is low, cannot be of much benefit to government

[Traduction]

**Le président:** Sauf que la taxe sur le pétrole pourrait être un moyen. Mobil Oil, importante productrice, même sur les terres provinciales, a dit, je crois, s'avouer incapable de produire davantage dans la province. La taxe sur le pétrole y contribue-t-elle en grevant les entreprises où la production est plus faible?

**M. Whiting:** Oui.

**Le président:** Il y aurait peut-être lieu d'établir une échelle d'imposition, reliée au coût de production, qui profiterait sans doute aux sociétés directement touchées mais ne serait guère avantageuse pour les gros producteurs. Il vous importe peu, en effet, qu'il s'agisse d'un gros producteur, qui produit beaucoup de pétrole, ou d'un petit producteur qui en produit moins, à un coût de production plus élevé.

**M. Whiting:** Non, au contraire cela nous importe. Les puits à faible productivité exigent beaucoup de travail et, par conséquent, créent beaucoup d'emplois. Par contre, si vous forez un énorme puit, il y a habituellement, par la suite, peu de travaux impliqués.

**Le sénateur Cook:** D'après les témoins, à l'exception de M. Crosby et de ses collègues, les gouvernements sont trop gourmands.

**Le président:** Il me semble que tout cela a été regroupé dans la rubrique «des stimulants» concernant ce bill et plus généralement concernant le pétrole et le gaz.

**Le sénateur Walker:** Existe-t-il d'après vous un moyen permettant aux sociétés pétrolières, ou à quelqu'un d'autres, de reprendre le travail, là où on l'a laissé?

**M. Whiting:** L'accélération de l'exploitation des terres fédérales est trop rapide, selon nous et aussi, par rapport à ses répercussions sociales. Il nous faut encore recueillir beaucoup de renseignements écologiques, sociaux et économiques.

**Le président:** Un instant. A supposer que nous ayons modifié l'application pour ce qui est des terres fédérales, en quoi pourrions-nous mieux résoudre le problème dont vous parlez?

**M. Whiting:** Une fois ralenti le taux d'exploitation des terres fédérales, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources réaliserait, on l'espère, qu'il reste encore à découvrir, dans les provinces de l'Ouest, des réserves considérables qui peuvent presque immédiatement être portées au stade de la production. Il pourrait alors élaborer une politique propre à encourager cette exploitation.

**Le président:** Dans les derniers accords que l'Alberta a passés sur les redevances, les stimulants et les coûts, elle a déclaré qu'elle se proposait d'examiner le coût élevé de l'exploitation de puits à faible production. C'est peut-être une réponse à votre question.

**M. Whiting:** Oui. Je crois comprendre que les négociations se poursuivent.

**Le président:** Les opérations à coût élevé—lorsque la production est faible—ne peuvent pas apporter grand chose au



[Text]

development even, ultimately, on crown lands. The reaction to development on crown lands in a particular province may be good, but then that reaction is offset by the lack of production and the resultant high cost of the province. It may come out to that.

**Mr. Whiting:** Hopefully.

**The Chairman:** I am trying to clarify the situation because we have to write a report on this.

**Senator Walker:** We would like to help you. Therefore, we would like you to tell us how.

**Mr. Whiting:** We feel that self-sufficiency cannot be achieved by 1990 just by developing Canada lands. There has to be more activity put back into the western provinces. Federally, we know that is not very profitable because of taxes. However, if self-sufficiency is a concern, then that has to be done, and I am sure they have some opportunity to do that. There are reserves in western Canada that should be developed and letting that erode is going to reduce our chances of being self-sufficient. Also, doing that erodes our financial ability for small Canadian service companies to be in a position to supply services to the Canada lands and the frontier activity which is very large.

**The Chairman:** Mr. Whiting, can you provide any figures showing the potential capacity for oil production in provincial lands that are high-cost producers?

**Mr. Whiting:** Are you referring to the low productivity wells?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Whiting:** I am sure that those figures are available and we can get them for you.

**Senator McIlraith:** That deals with low productivity wells in the provincial lands, but what about the search for new production areas in the provinces?

**The Chairman:** You mean to the extent that they also involve low production at high cost?

**Senator McIlraith:** Yes, but they also might achieve high production and at low cost. It seems to me you have dealt mainly with one part of the problem only in the provinces. What about the search for better areas?

**The Chairman:** Perhaps we can get that information from Mobil Oil. Tomorrow we have Chevron appearing here.

**Senator Molson:** The price for new oil is on such a different basis.

**The Chairman:** Mobil Oil did give some evidence on this point. If we need more figures perhaps they are the ones whom we should ask because it does seem to be quite a serious problem.

**Senator Cook:** The witnesses between them have over 40 years of practical experience and perhaps they would like to make an observation on another point. Under Bill C-48 a vast area of land will be more or less reserved for Petro-Canada to

[Traduction]

gouvernement, même si elles ont lieu sur des terres de la Couronne. L'exploitation des terres de la Couronne peut être profitable pour la province mais ce profit est annulé aussitôt, par le manque de production et les frais élevés qu'elle doit assumer. Ils vont peut-être s'en sortir.

**M. Whiting:** On l'espère.

**Le président:** J'essaie de clarifier la situation, car nous devons rédiger un rapport à ce sujet.

**Le sénateur Walker:** Nous aimerions vous aider; dites-nous donc comment procéder.

**M. Whiting:** Nous estimons que la simple exploitation des terres fédérales ne nous procurera pas l'autonomie, d'ici 1990. Il faut activer, mais dans les provinces de l'Ouest. Sur le plan fédéral, nous savons que cela n'est pas très profitable, à cause des taxes. Mais ce n'est pas moins ce qu'il faut faire, si l'on se préoccupe d'autonomie, et je suis sûr qu'on aura l'occasion de le faire. Il y a, dans l'Ouest canadien, des réserves qui devront être exploitées et, en laissant passer l'occasion, on ne fait que réduire nos chances de devenir autonome. Sans compter que, par ailleurs, nous réduisons ainsi l'aptitude des petites sociétés canadiennes de service à fournir leurs services, dans les terres fédérales et dans les régions frontalières, qui sont très importantes.

**Le président:** M. Whiting, pourriez-vous nous donner des chiffres estimatifs sur la capacité de production pétrolière des terres provinciales productrices à frais élevés?

**M. Whiting:** Parlez-vous des puits à faible productivité?

**Le président:** Oui.

**M. Whiting:** Ces chiffres existent, à n'en pas douter, et nous pouvons vous les obtenir.

**Le sénateur McIlraith:** Pour les puits à faible productivité des terres provinciales, mais quant à la prospection de nouvelles régions productrices dans les provinces?

**Le président:** Qu'entendez-vous: dans la mesure où elles ont aussi une faible production ou des frais élevés?

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais elles peuvent aussi avoir une production importante à frais peu élevés. Vous me semblez n'avoir abordé qu'une partie du problème, et uniquement dans les provinces. Que faites-vous de la recherche de régions meilleures?

**Le président:** Nous pourrions peut-être obtenir ces renseignements de la société Mobil Oil. Demain la société Chevron comparait.

**Le sénateur Molson:** La base du calcul du prix du nouveau pétrole est complètement différente.

**Le président:** La société Mobil Oil nous a renseigné à ce sujet. Nous pourrions lui demander des renseignements supplémentaires, car cette question semble être très importante.

**Le sénateur Cook:** Les témoins représentent 40 ans d'expérience pratique et peut-être accepteront-ils de commenter un autre point. Le bill C-48, réserve à Petro-Canada une vaste

[Text]

explore. Do you have any idea of the vast areas being reserved?

**The Chairman:** The figure given the other day was 340 million acres.

**Senator Cook:** Can any one company do justice to exploring that vast area of land?

**Mr. Coderre:** No, I do not believe they can. This is only my own personal opinion, but in our industry, Petro-Canada today are using the multinationals for service work. I have one rig, and I have not worked for Petro-Canada but they are using multinational service companies to do their work, and this hurts.

**Senator Cook:** I appreciate the answer and I sympathize with you, but that was not the question I was asking. No matter who they use, can they do justice to the obligation of exploring?

**Mr. Coderre:** I personally do not feel that they can. Perhaps Mr. Whiting can comment further on that.

**Mr. Whiting:** With that massive area, I firmly believe that by using competitive operations you would have a better chance of utilizing reserves than you would with a single operator.

**Senator Cook:** Why do you say that?

**Mr. Whiting:** I believe with competition you are going to get better results. If one company or one government agency has complete control, then I think the efficiency of the whole operation would not be as good as if you had two or three companies who are actively bidding on price, acreages and so on.

**The Chairman:** Senator Cook, you know that Petro-Canada will be appearing here next Wednesday morning.

**Senator McIlraith:** May I ask for some elaboration of paragraph 3 on page 6 of your brief? You say:

Encourage Canadianization of the whole industry and de-emphasize nationalization.

What do you mean by that?

**Mr. Whiting:** Our association believes that when you have a back-in clause then the industry seems to relate to that as nationalization.

**Senator McIlraith:** Do you prefer to have problems of Canadianization solved through the more direct method?

**Mr. Whiting:** Correct. I believe in Canadianization. We have invested our money and our livelihood. We do not believe in nationalization.

**Senator McIlraith:** Do you draw a sharp distinction between the two?

**Mr. Whiting:** Yes, we do.

**The Chairman:** Would your remarks apply once you look at the situation where the 25 per cent crown right is in relation to a wasting asset? What I am saying is that you are talking about a wasting asset. In other words, it is a resource that you only use once.

[Traduction]

région pour fin de prospection. Avez-vous une idée de sa superficie?

**Le président:** On a parlé, l'autre jour, de 340 millions d'acres.

**Le sénateur Cook:** Existe-t-il une société qui puisse, à elle seule, explorer une région aussi vaste?

**M. Coderre:** J'en doute fort. Ce n'est que mon opinion personnelle mais, dans notre industrie, Petro-Canada recourt actuellement aux multinationales pour obtenir des services. J'ai une installation de forage et je n'ai pas travaillé pour Petro-Canada, mais il me fait mal de voir Petro-Canada recourir aux sociétés de services multinationales pour exécuter son travail.

**Le sénateur Cook:** Je vous entends et je sympathise avec vous, mais ce n'est pas ce que je demande. Quelle que soit la société que Petro-Canada utilise, pourra-t-elle s'acquitter de l'exploration qu'elle s'est engagée à faire?

**M. Coderre:** Personnellement, je ne le crois pas. M. Whiting pourrait peut-être ajouter un mot à ce sujet.

**M. Whiting:** Pour une aussi vaste région, je suis convaincu qu'en ayant recours à plusieurs sociétés concurrentielles, vous pourriez mieux utiliser les réserves qu'en faisant appel à une seule société.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi dites-vous cela?

**M. Whiting:** Je crois que la concurrence vous voudra de meilleurs résultats. Si une société ou un organisme gouvernemental exerce un contrôle intégral, je pense alors que l'efficacité ne sera pas aussi grande que si vous aviez deux ou trois sociétés faisant des offres sur le prix, le nombre d'acres etc.

**Le président:** Sénateur Cook, vous savez que Petro-Canada doit comparaître ici mercredi prochain.

**Le sénateur McIlraith:** Puis-je vous demander de développer le paragraphe 3 de la page 6 de votre mémoire? Vous dites:

Encourager la canadianisation de toute l'industrie et cesser d'insister sur la nationalisation.

Qu'est-ce que vous entendez par là?

**M. Whiting:** Lorsqu'il y a une disposition sur le droit d'option, notre association semble alors penser que l'industrie y voit une nationalisation.

**Le sénateur McIlraith:** Préférez-vous que les problèmes de canadianisation soient réglés par la méthode plus directe?

**M. Whiting:** Oui. Je crois à la canadianisation. Nous avons investi notre argent et notre gagne-pain. Nous ne croyons pas à la nationalisation.

**Le sénateur McIlraith:** Faites-vous une distinction véritable entre les deux?

**M. Whiting:** Oui.

**Le président:** Le ferez-vous toujours quand vous verrez que le droit de 25 p. 100 de la Couronne s'applique à des valeurs défectibles? Il s'agit alors, selon moi, de valeurs défectibles, que l'on utilise qu'une fois.



[Text]

**Mr. Whiting:** Correct.

**The Chairman:** Would your approach be different if we were talking about nationalization in relation to a wasting asset as against any other type of asset that was earning?

**Mr. Whiting:** Not really. We feel that we have made agreements and if, all of a sudden, a government body has an opportunity to take a section of that, I believe that is nationalization. You have had agreements set out in years past, and we believe that those are business agreements and should be allowed to operate as such. Perhaps when they are renegotiated there is an opportunity to change it, but just to walk in and say, "because it is Canada lands", or whatever, "we are going to take 25 or 50 per cent", is very bad for business from a world standpoint, as far as we are concerned.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, I do not know whether this is a proper question for these witnesses, but with the Mobil Oil submission they provided us with the producer netback on Alberta oil—actually it was on Saskatchewan oil and gas as well, but I am referring now just to Alberta oil. They showed the producer netback on conventional old oil and also on conventional new oil, and it is very obvious that the attraction on conventional old oil is very low indeed. The total provincial and federal share is very high in their figures in attachment 1. Referring to conventional old oil, it shows in 1981 a gross revenue of \$18.88 per barrel. The government takes \$15.44 and the producer gets \$1.19. On the new oil, on the same gross revenue of \$18.88 per barrel, the government takes \$13.23 and the producers' netback is then \$3.40. Is this perhaps part of the measure of the problem that we are having for the oil companies and your service industries: that the government's take is just too large in some areas and the emphasis has been shifted too far on to, for example, the frontier and the Canada lands?

**Mr. Whiting:** I think you have summed it up perfectly. There is not enough left for the companies.

**Senator Molson:** And naturally you share of what is available is even less, if any.

**Mr. Whiting:** That is correct, senator.

**Senator Molson:** You are losing business and people.

**The Chairman:** Senator Molson, to the list that we were discussing of low production, high cost producing wells, we should add what you have read from the Mobil Oil statement that was given to us regarding the situation on old oil and new oil, because on old oil it is much more expensive for the producing companies.

**Senator Molson:** There is a parallel in Saskatchewan, although it is not nearly as important a factor. They have a similar situation.

**Senator Cook:** There they actually lose money.

**Senator Molson:** The whole volume is smaller, and so on. They actually lose on some marginal wells.

[Traduction]

**M. Whiting:** Exact.

**Le président:** Penseriez-vous autrement s'il était question de nationaliser des valeurs défectibles, au lieu de toute autre valeur acquise?

**M. Whiting:** Non. Nous avons passé des accords et si un organisme gouvernemental a soudain l'occasion de s'en approprier une partie, j'en conclus qu'il y a nationalisation. Des accords ont été passés ces dernières années, que nous considérons comme des accords commerciaux, qui devraient être appliqués à ce titre. Il y aura peut-être lieu de les modifier lors de leur renouvellement, mais de prétendre s'en approprier 25 ou 50 p. 100 parce qu'il s'agit de terres fédérales ou autres, nous trouvons que c'est une pratique répréhensible du point de vue international.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, j'ignore s'il convient de poser cette question aux témoins mais ils nous ont fourni, en même temps que le mémoire sur Mobil Oil, le revenu net du producteur de pétrole albertain—et du producteur de pétrole et de gaz de la Saskatchewan, mais je m'en tiens, pour le moment, au pétrole albertain—classique ancien et classique nouveau, et il est manifeste que l'attraction de capitaux vers le pétrole conventionnel ancien est très faible. La part totale provinciale et fédérale est très élevée dans les chiffres qui figurent à l'annexe I. Pour ce qui est du pétrole classique ancien, cette annexe montre, en 1981, un revenu brut de \$18.88 par baril. Le Gouvernement prend \$15.44 et le producteur reçoit \$1.19. Pour ce qui est du pétrole nouveau, pour le même revenu brut, le Gouvernement prend \$13.23 et le producteur reçoit \$3.40. Cela fait peut-être partie du problème auquel nous nous heurtons concernant les sociétés pétrolières et vos sociétés de services. La part du gouvernement est trop importante dans certaines régions et l'accent a été trop déplacé vers, par exemple, les régions frontalières et les terres de la Couronne?

**M. Whiting:** Je pense que vous avez très bien résumé la situation. Il reste trop peu pour les sociétés.

**Le sénateur Molson:** Et, bien entendu, votre part est, le cas échéant, encore moindre.

**M. Whiting:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Molson:** Vous perdez de l'argent et des gens.

**Le président:** Sénateur Molson, nous devrions ajouter, à la liste des puits à faible production et à frais élevés, le passage de la déclaration de la société Mobil Oil nous a faite au sujet du pétrole ancien et du nouveau pétrole. En effet, il est beaucoup plus onéreux pour les sociétés de production de continuer à exploiter du pétrole ancien.

**Le sénateur Molson:** On peut faire le parallèle en Saskatchewan, bien que ce secteur soit loin d'être aussi important. Toutefois la situation est semblable.

**Le sénateur Cook:** Dans cette province, les sociétés perdent en fait de l'argent.

**Le sénateur Molson:** L'ensemble du chiffre d'affaires est plus petit etc. Elles perdent également de l'argent sur les puits marginaux.



[Text]

**Mr. Whiting:** The real paradox of the whole thing is that the oil we are not producing we are buying from offshore.

**Senator Molson:** Yes, we have to. We are replacing it by buying from offshore sources.

**Mr. Whiting:** That is the problem, because we are not producing it and we have to replace that oil at the world price.

**Senator Molson:** Quite right.

**Senator McIlraith:** There is the exchange problem.

**Senator Molson:** And employment.

**Senator Walker:** You are saying that you cannot do that in your area, with the present taxes.

**Mr. Whiting:** That is correct.

**Senator Cook:** With regard to taxation, I assume that some of those companies pay income tax?

**Mr. Whiting:** I would think that most of them do. They are small companies and they pay taxes. With regard to the chart, that chart was produced in February. Since that time, three of those companies have been bought out because they could no longer stay in business, and three of them have moved most of their operations to the United States. Those small businessmen have to have cash flow or they cannot survive.

**The Chairman:** Are there any further questions? Thank you, Mr. Whiting for the information you have given us. We shall have a good look at it.

**Mr. Whiting:** Thank you, Mr. Chairman, for giving us the opportunity to be heard.

**Mr. Coderre:** Thank you, Mr. Chairman, for hearing us.

**The Chairman:** We shall meet tomorrow morning at 9.30, when we shall hear from Chevron. We shall also have a submission from the Committee for Original Peoples' Entitlement. They call themselves COPE. The latter group has not submitted a brief. That is getting to be a habit. The next time around we shall have to observe the rule "No brief, no hearing", because it does not give us a chance to look into the submission.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Whiting:** Le paradoxe, c'est que nous importons le pétrole que nous ne produisons pas.

**Le sénateur Molson:** Nous y sommes obligés.

**M. Whiting:** Voilà le problème, et nous payons ce pétrole importé au prix mondial.

**Le sénateur Molson:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Il y a le problème du change.

**Le sénateur Molson:** Et celui de l'embauche.

**Le sénateur Walker:** Vous avez dit que vous ne pouviez faire cela dans votre région, à cause des taxes actuelles?

**M. Whiting:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** A ce sujet, j'imagine que certaines de ces sociétés payent un impôt sur le revenu?

**M. Whiting:** Je dirais qu'il en est de la plupart. Ce sont de petites sociétés et elles payent des impôts. En ce qui concerne le graphique, il a été tracé en février. Trois sociétés ont depuis été rachetées, car elles ne pouvaient plus joindre les deux bouts, et trois d'entre elles ont transféré la plupart de leurs opérations aux États-Unis. Ces petites entreprises ne sauraient réussir sans une marge d'autofinancement.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Merci, M. Whiting pour tous les renseignements que vous avez bien voulu nous donner. Nous allons les examiner attentivement.

**M. Whiting:** Merci, monsieur le président, pour nous avoir donné l'occasion de comparaître.

**M. Coderre:** Merci, monsieur le président, de nous avoir écouté.

**Le président:** Nous nous retrouvons demain matin, à 9 h 30, pour accueillir la société Chevron. Nous allons également recevoir un mémoire du Comité des droits fonciers des autochtones. Ce dernier groupe n'a pas présenté de mémoire. Cela devient une habitude. La prochaine fois, nous devons appliquer la règle: «pas de mémoire, pas de comparution», autrement, nous n'avons pas le temps d'examiner le mémoire.

La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the National Indian Brotherhood:*

Mr. Sykes Powderface, Vice-President;  
Ms. Phoebe Nahanni, Researcher;  
Mr. William T. Babcock, Legal Counsel;  
Mr. Michael Posluns, Parliamentary Liaison Officer;  
Mr. Allisdair Campbell, Economic Development Adviser.

### *From the Energy Services Association (Red Deer, Alberta):*

Mr. Tom Whiting, Vice-Chairman (Central Alberta Chapter);  
Mr. G. Coderre, Director.

### *De la National Indian Brotherhood:*

M. Sykes Powderface, vice-président;  
M<sup>me</sup> Phoebe Nahanni, chercheuse;  
M. William T. Babcock, avocat-conseil;  
M. Michael Posluns, agent de liaison parlementaire;  
M. Allisdair Campbell, conseiller au Développement économique.

### *De la Energy Services Association (Red Deer, Alberta):*

M. Tom Whiting, vice-président (Central Alberta Chapter);  
M. G. Coderre, directeur.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

Thursday, November 26, 1981

Issue No. 69

**Thirteenth Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-48,  
"An Act to regulate oil and gas  
interests in Canada lands and to  
amend the Oil and Gas Production  
and Conservation Act"

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le jeudi 26 novembre 1981

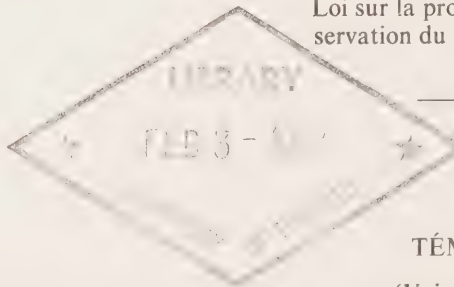
Fascicule n° 69

**Treizième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-48, «Loi  
réglementant les droits relatifs  
au pétrole et au gaz sur les  
terres du Canada et modifiant la  
Loi sur la production et la con-  
servation du pétrole et du gaz»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48, intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 26, 1981  
(93)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:35 a.m., to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson and Walker. (10)

*Witnesses:*

*From Chevron Standard Limited:*

Mr. William E. Bannister, Vice-President (Exploration);  
Mr. G. D. Grant, Manager, Evaluations.

*From the Department of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management of Canada Oil and Gas Lands Administration.

*From the Committee for Original Peoples' Entitlement (COPE):*

Professor Peter A. Cumming, Counsel.

Messrs. Bannister and Cumming made opening statements and they, and the other witnesses, answered questions.

At 11:35 a.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m., Tuesday, December 1, 1981.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 NOVEMBRE 1981  
(93)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier:

La teneur du bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson et Walker (10).

*Témoins:*

*De Chevron Standard Limited:*

M. William E. Bannister, Vice-président (Exploration);  
M. G. D. Grant, directeur des évaluations.

*Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général de la Direction de la gestion des ressources, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada.

*Du Committee for Original Peoples' Entitlement (COPE):*

Le professeur Peter A. Cumming, avocat-conseil.

MM. Bannister et Cumming font des déclarations préliminaires puis, avec les autres témoins, répondent aux questions.

A 11 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 1<sup>er</sup> décembre 1981 à 14 h 30.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 26, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, before us this morning we have Chevron Standard Limited of Calgary, Alberta. Chevron is represented by Mr. William E. Bannister, who is the Vice President, Exploration, Mr. Carl H. Young, Manager of Public Affairs, Mr. G. D. Grant, Manager of Exploration Evaluations and Mr. E. Hugh Gaudet, counsel. I understand Mr. Bannister will make the opening statement.

The forum is yours for the moment, Mr. Bannister.

**Mr. William E. Bannister, Vice-President (Exploration), Chevron Standard Limited, Calgary, Alberta:** Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, may we express our pleasure at having this opportunity to appear before the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to present Chevron's opinion of Bill C-48 and its ramifications. Complex legislation—and Bill C-48 is a good example of that—must of necessity be prepared from government policy into a working document by its civil service. No bureaucracy can be completely knowledgeable, omnipotent or without bias in all the varied fields affected by such legislation. Moreover, civil servants cannot be held accountable to the public for their actions. Much of the strength of our parliamentary process is provided through the committee system by which the opportunity to support or challenge legislation is made possible to those who will have to suffer the consequences. As Chevron was not invited to contribute to the formative stages of Bill C-48, we find it gratifying that your committee has now provided this opportunity for us to comment.

With that background in mind I wish to undertake a short opening statement rather than read the brief we submitted to this committee several weeks ago.

Chevron and its predecessor companies have been exploring in Canada since 1936. At the present time we have 1,000 permanent employees engaged in exploration and production throughout Canada and 500 engaged in refining and marketing, mainly in British Columbia. Until 1973, in other words for 37 years, we were dependent upon our parent company for sufficient funds to carry on our program. Since 1973 we have generated sufficient income to support our program and return dividends to our parent. Our gross income in that 45-year history has been \$4.8 billion. We have disposed of that in the following way: \$1.6 billion has been spent on exploration and production investments; \$.7 billion, or \$700 million, has gone to operating costs and interest; \$1.2 billion has gone to royalties; \$800 million has gone for taxes and \$500 million to dividends. Our net income, then, before tax and royalties, has

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 26 novembre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier l'objet du bill C-48, Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les Terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, la Chevron Standard Limited de Calgary, Alberta, comparaît devant nous ce matin. Elle est représentée par M. William E. Bannister, vice-président (Exploration), M. Carl H. Young, directeur (Affaires publiques), M. G. D. Grant, directeur (Évaluation de la prospection) et M. E. Hugh Gaudet, avocat. Je crois que M. Bannister va faire la déclaration préliminaire.

Monsieur Bannister, vous avez la parole.

**M. William E. Bannister, vice-président (prospection) Chevron Standard Limited, Calgary, Alberta:** Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, permettez-moi d'exprimer notre plaisir d'avoir l'occasion de comparaître devant le Comité sénatorial des Banques et du commerce pour présenter l'opinion de la société Chevron sur le bill C-48 et sur ses ramifications. Les lois complexes—et le bill C-48 en est un bon exemple—doivent nécessairement être rédigées en un document de travail par l'administration, à partir de la politique gouvernementale. Aucune bureaucratie ne peut être parfaitement bien informée, omnipotente ou sans préjugés dans les divers domaines touchés par une telle loi. En outre, les fonctionnaires ne peuvent pas être tenus responsables envers le public de leurs actions. Une grande partie de la force de notre procédure parlementaire réside dans les comités qui donnent la possibilité d'appuyer ou de contester la loi à ceux qui devront en subir les conséquences. Étant donné que la société Chevron n'a pas été invitée à participer aux étapes d'élaboration du bill C-48, il nous fait plaisir que votre Comité nous ait maintenant fourni l'occasion de formuler des observations.

C'est dans ce contexte que je désire faire une courte déclaration préliminaire, plutôt que de lire le mémoire que nous avons présenté à ce Comité il y a plusieurs semaines.

La Société Chevron et ses prédécesseurs prospectent au Canada depuis 1936. Nous avons à l'heure actuelle 1,000 employés permanents qui s'occupent de prospection et de production dans tout le Canada, et 500 employés qui s'occupent de raffinage et de commercialisation, principalement en Colombie-Britannique. Jusqu'en 1973, ou en d'autres termes pendant 37 ans, nous avons dépendu de notre société mère pour l'obtention de fonds suffisants à l'exécution de notre programme. Depuis 1973, nous obtenons des revenus suffisants pour mener à bien notre programme et retourner des dividendes à notre société mère. Au cours de cette période de 45 ans, notre revenu brut a été de 4,8 milliards de dollars. Nous l'avons utilisé de la façon suivante: 1,6 milliard de dollars a été consacré à des investissements pour la prospection et la production. Les frais d'exploitation et l'intérêt représentent la

[Text]

been \$2½ billion of which \$2 billion has gone in taxes and royalties, mainly to the provincial and federal governments.

I think you can see that if you consider the multiplier effect, the \$2.3 billion we spent in investments and operating costs would also have had a material effect on the tax income to the governments. All of this income was generated on provincial lands, largely in Alberta but partly in Manitoba.

Our exploration program in Canada lands began in the mid-1950s. We have spent \$250 million on this program without realizing a cent of income to the present time. For the last 11 years, and after revocation of oil and gas land order No. 1-1961 (1961), we continued this program in good faith, with the knowledge that the covering legislation and regulations would be changed.

At the time of revocation, which was 1970, the industry was told that new, improved legislation would soon be forthcoming. Bill C-20, which was the forerunner of Bill C-48, was actually introduced in the House of Commons in 1977, six years later, and was generally greeted with dismay by industry. It died on the order paper in the spring of 1978. Three years later we now have Bill C-48, prepared without any industry consultation and presented as a key portion of the national energy program.

Chevron continues to believe that this national energy program, as modified by federal-provincial agreements, will do several things. First, it will reduce the present remaining reserves of oil and gas in Canada, because of the increased tax and royalty costs and the resultant premature abandonment of producing wells. Second, it will reduce exploration and development activity. This will also, therefore, reduce reserve additions and will certainly create higher unemployment in the conventional exploration areas of Canada. Third, it will reduce exploration activity and development programs in Canada lands, and, fourth, it will reduce, if not eliminate, the development of heavy oil mega-projects in Canada.

Chevron has many serious reservations about this bill, but because of the time constraint we wish to concentrate on what we consider to be our three major concerns. Our first concern is the alarming new concept that the Crown, by Bill C-48, will be entitled to retroactive confiscation of an additional interest in Canada lands without significant compensation. Our second concern is the overwhelming ministerial discretion found throughout Bill C-48. This means that long-term investments made in Canada lands will be subject to future, unknown and unpredictable ministerial decisions. Our third main concern is the provision that any alteration in ownership in Canada lands must first receive ministerial approval before proceeding. This would make normal business negotiations virtually impossible.

[Traduction]

somme de 0,7 milliard de dollars ou 700 millions. Les redevances représentent 1,2 milliard. Les impôts représentent 800 millions et les dividendes 500 millions de dollars. Avant l'impôt et les redevances, notre revenu net a donc été de 2½ milliards dont 2 milliards ont été consacrés aux impôts et aux redevances dus principalement aux gouvernements provinciaux et fédéral.

Si vous tenez compte de l'effet multiplicateur, je pense que vous pourrez constater que les 2,3 milliards de dollars consacrés aux investissements et aux frais d'exploitation ont également eu des répercussions importantes sur les recettes en impôts des gouvernements. Tous ces revenus proviennent des terres provinciales, principalement de l'Alberta, mais également, en partie, du Manitoba.

Notre programme de prospection sur les terres du Canada a débuté au milieu des années 1950. Nous avons consacré 250 millions de dollars à ce programme sans réaliser un cent de bénéfice jusqu'à aujourd'hui. Au cours des 11 dernières années et après abrogation de l'ordonnance n° 1-1961 (1961) sur les terres pétrolifères et gazifères, nous avons poursuivi ce programme de bonne foi, en sachant que la loi et le règlement seraient changés.

A l'époque de l'abrogation, en 1970, on a annoncé à l'industrie la promulgation d'une nouvelle loi améliorée. En fait, le bill C-20 qui était un précurseur du C-48, a été présenté à la Chambre des communes en 1977, soit six ans plus tard, et a été accueilli en général avec consternation par l'industrie. Il est mort au feuillet au cours du printemps 1978. Trois ans plus tard, nous avons maintenant le bill C-48 qui a été préparé sans avoir consulté l'industrie et qui est présenté comme une partie clé du programme énergétique national.

La Société Chevron continue à croire que ce programme énergétique national, tel que modifié par les accords fédéral-provinciaux, aura plusieurs résultats. Premièrement, il diminuera les actuelles réserves de pétrole et de gaz au Canada par suite de l'augmentation des impôts et des redevances et de l'abandon prématuré qui en résultera des puits en production. Deuxièmement, il diminuera l'activité dans les domaines de la prospection et de l'exploitation. Cela contribuera également à réduire l'adjonction de réserves et augmentera certainement le chômage dans les régions traditionnelles de prospection au Canada. Troisièmement, il réduira la prospection et les programmes d'exploitation dans les terres du Canada et, quatrièmement, il diminuera, s'il ne l'élimine pas, la mise en œuvre des méga-projets concernant l'huile lourde au Canada.

La Société Chevron a un grand nombre de réserves sérieuses au sujet de ce bill mais, par suite du manque de temps, nous désirons nous concentrer sur ce que nous considérons être nos trois préoccupations principales. La première est le concept alarmant qu'en vertu du bill C-48, la Couronne aura le droit de confisquer rétroactivement, sans indemnisation appréciable, un droit supplémentaire dans les terres du Canada. La deuxième a trait au formidable pouvoir discrétionnaire du ministre que l'on trouve dans tout le bill C-48. Cela signifie que les investissements à long terme dans les terres du Canada seront assujettis à de futures décisions du ministre, inconnues et imprévisibles. La troisième concerne la disposition selon laquelle toute modification dans la propriété des terres du Canada doit recevoir l'approbation ministérielle avant d'enta-



## [Text]

Let me deal first with our first concern, the retroactive confiscation without significant compensation. We think we have come to a fork in our economic road. Are tax credits now meant to force the recipient to divest a portion of his assets to the Crown? How is one to accept the logic that the recent tax credits to industry to explore on Canada lands now entitled the Crown to reach back 25 years in time to confiscate an interest in all Canada lands including the more than 50 discoveries made by industry over those years?

Chevron and its partners discovered the giant Hibernia oil field over two years ago. This indicated-billion-plus-barrel field is an asset which at present world price for crude oil will provide revenues to the federal government—through royalty, income tax, progressive incremental royalty and petroleum and gas revenue tax—in excess of \$20 billion, plus additional billions to the Crown from the 25 per cent interest acquired by PetroCan through regulation in 1977. Yet that share is apparently regarded as insufficient in the eyes of the present government, for Bill C-48 conveys the right to the government to confiscate a further 25 per cent of this discovery. We think that is “double dipping”, and that this retroactive confiscation should be removed from the proposed act and should be considered for future land action only.

In fact, one must wonder and worry about the Crown's “rightful share” of future discoveries as a result of grants, which will be as high as 80 per cent of cost, available to the explorers through the petroleum incentive program.

If this is to be the ideology and the future policy of government, all Canadians should be made aware of it. Will the 50 per cent investment tax credit granted to induce additions to a manufacturing plant subsequently require a sharing of that plant with the Crown? Will holders of Registered Retirement Savings Plans, Registered Homeowner's Savings Plans and Multiple Unit Residential Building developers become victims of this sharing philosophy because they were riding on the back of the taxpayer?

No matter what explanations are offered, they cannot justify the conclusions that the use of past tax incentives to explore now permits the Crown to confiscate a portion of the assets created. They are proposing a change in the rules long after the game has started, after industry has made over 50 oil and gas discoveries on Canada lands, during decades of exploration, without any regulations and revenue realized to date.

It is state involvement that should frighten all but the extremists. This principle of retroactive confiscation must be

## [Traduction]

mer des démarches. Cela rend les négociations commerciales normales pratiquement impossibles.

Permettez-moi de parler tout d'abord de notre première préoccupation, à savoir la confiscation rétroactive sans indemnisation appréciable. Nous pensons avoir atteint une bifurcation de notre voie économique. Les crédits d'impôt sont-ils maintenant destinés à forcer le bénéficiaire à abandonner une partie de son actif à la Couronne? Comment va-t-on accepter le principe que les récents crédits d'impôt accordés à l'industrie pour prospecter les terres du Canada autorisent maintenant la Couronne à confisquer avec une rétroactivité de vingt-cinq ans un droit sur toutes les terres de la Couronne, y compris les récentes découvertes faites par l'industrie au cours de ces dernières années et qui s'élèvent à plus de 50?

La société Chevron et ses associés ont découvert le gisement pétrolier géant d'Hibernia il y a plus de deux ans. Ce gisement qui contient plus d'un milliard de barils constitue un actif qui, aux prix mondiaux actuels du brut fournie au gouvernement fédéral des recettes dépassant \$20 milliards grâce aux redevances, à l'impôt sur le revenu, au régime de redevances progressives, à l'impôt sur le revenu provenant du pétrole et du gaz, avec en plus des milliards supplémentaires à la Couronne par suite des vingt-cinq pour cent d'intérêts acquis par PetroCan grâce au règlement de 1977. Cependant, cette part est apparemment considérée comme insuffisante par le gouvernement actuel, car le bill C-48 lui confère le droit de confisquer vingt-cinq pour cent de plus de cette découverte. Nous pensons que cela constitue une «double portion», que cette confiscation rétroactive doit être supprimée du projet de loi et ne doit être uniquement envisagée que pour les entreprises futures.

En fait, on doit s'étonner et s'inquiéter de la «part légitime» de la Couronne sur les découvertes futures découlant des subventions qui pourront atteindre 80 p. 100 des frais et qui seront accessibles aux prospecteurs grâce au programme d'encouragement de la prospection pétrolière.

Se cela constitue l'idéologie et la future politique du gouvernement, tous les Canadiens doivent en être informés. Le crédit d'impôt à l'investissement de 50 p. 100, accordé pour encourager des adjonctions à une usine, impliquera-t-il ultérieurement que cette dernière soit partagée avec la Couronne? Les détenteurs de régimes enregistrés d'épargne retraite, de régimes enregistrés d'épargne logement et les promoteurs d'édifices résidentiels à unités multiples seront-ils victimes de ce principe politique parce qu'ils vivaient en somme aux frais du contribuable?

Quelles que soient les explications fournies, elles ne peuvent pas justifier les conclusions selon lesquelles les encouragements fiscaux antérieurs pour la prospection autorisent maintenant la Couronne à confisquer une partie de l'actif créé. On propose une modification des règles bien après que le jeu ait commencé, après que l'industrie ait fait plus de 50 découvertes de pétrole et de gaz sur les terres du Canada, au cours des décennies de prospection, sans qu'il y ait de règlements et de recettes obtenues à ce jour.

C'est la participation de l'État qui devrait effrayer tout le monde sauf les extrémistes. Ce principe de confiscation



## [Text]

removed from Bill C-48 or it will permanently damage our country as well as discourage future investment.

Our second concern is that Bill C-48 is to be the catalyst to attract exploration and development of Canada lands which is a vast area over three times that of all the present producing areas of Canada. It specifies that all exploration work and all development and production programs will be at the discretionary approval of the minister or any delegated party in the public service also at the discretion of the minister.

Frontier operations require lead times of five to ten years of exploration and development and a commitment to huge parallel expenditures. Clearly, prudent business practice suggests that multi-billion dollar exploration investments cannot be committed in the absence of clear rules governing the development and production phase.

Over the past ten years the departments of Indian Affairs and Northern Development and Energy, Mines and Resources have seen a total of 13 ministers come and go. It is apparent that for an entire industry to achieve continuity in meaningful negotiations on such a huge area when it is totally reliant on the discretionary powers of numerous unknown new ministers would be both unrealistic and bad business practice. Failure to meet these future undetermined standards by unknown ministers could also mean the outright loss of permit and lease rights after major initial investments have been made. The Canada lands, instead of ministerial discretion, need clearly defined regulations and rules to encourage industry activity and investment.

As an example of the seriousness of this problem current negotiations on exploration agreements may require the operator to relinquish up to 50 per cent of his present permit acreage. Where is this requirement spelled out in the existing regulations or Bill C-48?

Our third concern is the inability to alter or obtain additional partner interests in the ongoing exploration or development of Canada lands except with the minister's approval. In this regard, I would like to refer to our brief where we said:

Those familiar with the oil and gas industry know that the hundreds of companies involved are constantly, on a day-to-day basis, disposing of and acquiring interests in oil and gas exploration properties. These agreements are normally called farmouts (where an interest is being disposed of) and farmins (where an interest is being acquired). The guidelines concerning acquisition of interest in oil and gas rights issued under the Foreign Investment Review Act recognizes these special arrangements, and exempts them from review. A provision such as the one contained in section 52 would make it almost impossible to continue to do business in the normal manner. A company could not make an agreement, because there is

## [Traduction]

rétroactive devra être supprimé du bill C-48 ou il fera tort de façon permanente à notre pays et découragera les investissements futurs.

Notre deuxième préoccupation est que le bill C-48 doit jouer le rôle de catalyseur pour attirer la prospection et la mise en exploitation des terres du Canada qui constituent une grande surface, de trois fois supérieure à toutes les régions productrices actuelles du Canada. Le bill C-48 précise que tous les travaux de prospection et tous les programmes d'exploitation et de production seront soumis à l'approbation discrétionnaire du ministre ou à n'importe quel délégué de l'administration et ce, également à la discrétion du ministre.

Les opérations frontalières exigent des délais de cinq à dix ans pour la prospection et l'exploitation et l'engagement de grosses dépenses parallèles. Il est évident que les pratiques commerciales prudentes ne permettent pas des investissements de plusieurs milliards de dollars dans la prospection en l'absence de règles claires régissant la phase de l'exploitation et de la production.

Au cours des dix dernières années, le ministère des Affaires indiennes et du Nord et celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources ont vu se succéder un total de 13 ministres. Il est évident que si une industrie entière vise à établir une continuité dans des négociations importantes d'une aussi vaste portée, qu'il serait à la fois irréaliste et improductif qu'elle se fie entièrement sur les pouvoirs discrétionnaires de nombreux nouveaux ministres. L'insuccès de ministres inconnus à affronter ces normes futures imprécises pourrait aussi signifier la perte immédiate de permis et de droits de concessions après que d'importants investissements initiaux auraient eu lieu. Les terres du Canada ont besoin, à la place de discrétion ministérielle, de règles et de règlements clairement définis pour encourager l'activité de l'industrie et les investissements.

En tant qu'exemple de la gravité de ce problème, les négociations actuelles sur les accords d'exploration peuvent obliger l'exploitant à abandonner jusqu'à 50 p. 100 de la superficie qu'il détient actuellement grâce à un permis. Où trouvons-nous cette règle énoncée dans le règlement actuel ou dans le bill C-48?

Notre troisième préoccupation est l'impossibilité de modifier ou d'acquérir des intérêts supplémentaires d'associés dans la mise en valeur soutenue des terres du Canada, sauf avec l'approbation du Ministre. À ce sujet, je voudrais vous reporter à notre mémoire qui précise:

Ceux qui connaissent bien l'industrie pétrolière et gazière savent que les centaines de sociétés en cause sont constamment, au jour le jour, en train de vendre et d'acquérir des intérêts dans des propriétés d'exploration du pétrole et du gaz. Ces accords s'appellent normalement accords d'affirmage (où l'on dispose d'un intérêt) et amodiation (où un intérêt est acquis). Les directives concernant l'acquisition d'intérêt en droits de pétrole et de gaz émises par la Loi sur l'examen de l'investissement étranger reconnaissent ces accords spéciaux et les exemptent d'examen. Une disposition comme celle qui est contenue à l'article 52 rendrait presque impossible de continuer à faire des affaires de façon normale. Une société ne pour-

## [Text]

no way of knowing whether it would be approved, prohibited or conditionally approved by the minister. This is one further example of the broad ministerial discretion which could be the subject of abuse.

We sincerely question the need for such provision, especially during the exploration agreement stage, when a Canadian ownership rate is not a requirement of the act and strict control on dispositions should not be necessary. When the lands reach the production licence stage, there are other provisions built into the bill to protect the required Canadian content.

As an overview we are optimistic and long-time explorers. Chevron believes the Canadian frontier lands hold significant geological promise. We fear this promise may never be more than a hope unless their potential is evaluated and developed. Exploratory drilling is the only known means of assessment that can confirm the value of these Canada lands situated in the highest cost area in the world in which to explore. Activity is essential. However, as you can see from the attached chart, since the suspension of lease conversion rights in 1970, there has been a steady decline in exploration activity so necessary to achieve the assessment of these frontier lands.

We have a chart attached to my summary which is a graph with the number of exploratory wells on the left-hand side and the number of geophysical crew months on the right-hand side, and you have the years 1965 through 1980 along the bottom. You can see what has been happening with respect to time with the number of wells being completed and the geophysical crews inactivity.

As illustrated on the chart, in 1976, after six years of preparation, Bill C-20 was formulated as the proposed Petroleum and Natural Gas Act. Industry was taken aback at its contents and the changes from the former frontier legislation. Industry predicted that this proposed legislation would hinder rather than help exploration in frontier areas, and this prediction was proven correct and resulted in an even further decrease in subsequent frontier activity. To counter this decline super-depletion write-offs were introduced. Although these were ostensibly attractive to investors, they did not arrest the decline. You can see that activity continued to decrease.

Government seems to be insistent to once again prove that scarce risk capital cannot be attracted into a poor investment climate. Bill C-48 will create such a climate and will continue to depress activity, as did its predecessor, Bill C-20. When viewed in concert with the National Energy Program, one must believe that the opportunity for self-sufficiency for Canada has been badly hurt and not helped by these actions.

Mr. Chairman, I would like to conclude my opening statement by reiterating the conclusions of our brief. We suggest

## [Traduction]

rait conclure un accord, parce qu'il n'existe aucune façon de savoir si cet accord serait approuvé, prohibé ou approuvé sous condition par le Ministre. C'est un autre exemple de la vaste discrétion ministérielle qui pourrait entraîner des abus.

Nous nous demandons sincèrement quelle est la nécessité d'une telle disposition, surtout que durant l'étape d'exploration, étant donné qu'un taux de participation canadienne n'est pas une obligation de la Loi et qu'un strict contrôle sur les dispositions ne devrait pas être nécessaire. Lorsque les terres atteignent l'étape du permis de production, le bill contient d'autres dispositions pour protéger la participation canadienne exigée.

Dans l'ensemble, nous sommes optimistes et avons été des explorateurs depuis très longtemps. La société Chevron croit que les terres frontalières canadiennes contiennent des promesses géologiques importantes. Nous craignons que ces promesses ne soient jamais autre chose qu'un espoir d'ici à ce que leur potentiel soit évalué et mis en valeur. Le forage d'exploration est le seul moyen d'évaluation connu qui puisse confirmer la valeur de ces terres du Canada situées dans l'endroit du monde le plus coûteux pour l'exploration. Il est essentiel d'y maintenir des opérations. Cependant, comme vous pouvez en juger, depuis la suspension des droits de conversion des concessions en 1970, il y a eu une baisse régulière des activités d'exploration si nécessaires pour réaliser l'évaluation de ces terres frontalières.

Nous avons joint un diagramme à mon exposé qui représente un graphique d'un certain nombre de puits d'exploration sur la gauche et du nombre de mois/équipe géophysique sur la droite, se rapportant aux années 1965 à 1980 en bas de page. Vous pouvez voir ce qui est arrivé concernant le temps par rapport au nombre de puits terminés et à l'inactivité des équipes géophysiques.

Tel qu'indiqué sur le graphique, en 1976, après six ans de préparation, le bill C-20 a été présenté comme un projet de loi sur le pétrole et le gaz naturel. Les représentants de l'industrie ont été déçus par son contenu et par les changements qu'il apportait à l'ancienne mesure législative sur les régions frontalières. On a prédit que ce projet de loi nuierait à l'exploration au lieu de la promouvoir; cette prédiction s'est réalisée et a eu pour résultat une autre diminution des activités frontalières subséquentes. Pour contrecarrer cette baisse, on a présenté des amortissements d'épuisement accéléré. Bien que ces derniers aient évidemment été attirants pour les investisseurs, ils n'ont pas empêché la baisse. Vous pouvez constater que les activités ont continué à diminuer.

Le gouvernement semble insister pour prouver de nouveau qu'un climat d'investissement peu sain n'attire guère de capitaux de risque. Le bill C-48 créera un tel climat et continuera à faire décroître les activités comme l'a fait son prédécesseur, le bill C-20. Si on l'examine en tenant compte du programme énergétique national, il faut croire que les chances d'autosuffisance du Canada ont été gravement endommagées et que ces initiatives n'ont pas amélioré la situation.

Monsieur le président, j'aimerais conclure ma déclaration préliminaire en réitérant les conclusions de notre mémoire.



[Text]

that the bill be amended to: eliminate the confiscatory provisions; replace many of the broad ministerial powers with well-defined rules based on sound economic principles; and remove the prohibition on disposition of interests without ministerial consent.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bannister.

**Senator Godfrey:** We have had several companies before us on this confiscatory aspect of the bill, and one of them said they would be happy as long as there was no retroactivity with respect to the lands upon which there had been a significant discovery. Another company said we want to go further than that; it is not just upon lands on which there has been a significant discovery but on all lands that we have, they should not be able to back-in on this extra 25 per cent. What is the position of your company?

**Mr. Bannister:** I believe the government's justification for it is the 25 per cent PIP grants that all explorers will receive in the future. Therefore, their justification for future crown interest is on the basis that we will be getting 25 per cent of our costs from the Crown, and that is a legitimate proposition if you want the Crown to be active in future acquisition. I personally do not like the back-in rights on previously held lands and perhaps Mr. Grant can comment on that aspect.

**Senator Godfrey:** I am talking about the lands on which there is no significant discovery.

**Mr. Bannister:** But there has been significant exploration work.

**Senator Godfrey:** Yes, I realize that, but on future exploration work the government is going to be giving you these extra incentives, and they say, "because there has not been discovery and because we are giving you the money to make a discovery possible, then we should have the interest". I presume that is what you are going to comment on.

**Mr. G. D. Grant, Manager, Exploration Evaluations, Chevron Standard Limited, Calgary, Alberta:** I believe we are addressing a principle from our point of view. The industry has explored for over a quarter of a century now in Canada lands under the former Territorial Lands Act and the Public Lands Act and the accompanying regulations at the time, a key portion of which was suspended in 1970—the lease conversion privilege portion. The ministry has continued to perform for some 12 years through this hiatus, awaiting this new legislation, and we sincerely believe as a matter of principle that the permits presently held, and formerly issued under the rules and regulations of that time, should be honoured in their present form. If there is to be a change, and there will be a future participation at, say, a 25 per cent interest level by government on this basis, let those be the terms and conditions for future permit issuance at that time.

[Traduction]

Nous proposons que le bill soit amendé de façon à éliminer les dispositions relatives à la confiscation; à remplacer un grand nombre des pouvoirs généraux ministériels par des règlements bien définis fondés sur des principes économiques sérieux; et supprimer l'interdiction de disposer des intérêts sans le consentement ministériel.

**Le président:** Merci, monsieur Bannister.

**Le sénateur Godfrey:** Des représentants de plusieurs sociétés ont comparu devant nous au sujet de cet aspect de confiscation et l'un d'eux a déclaré que, quant à lui, il serait d'accord pourvu qu'il n'y ait pas de rétroactivité à l'égard des terres sur lesquelles une découverte importante a eu lieu. Les représentants d'une autre société ont déclaré qu'ils voulaient aller plus loin; on ne devrait pas pouvoir exercer le droit d'option sur ces 25 p. 100 supplémentaires non seulement sur les terres sur lesquelles d'importantes découvertes ont eu lieu mais sur toutes les terres que nous avons. Quelle est la position de votre société?

**M. Bannister:** Je pense que la justification du gouvernement pour agir ainsi repose sur le fait qu'à l'avenir tous les exploitants recevront des subventions de 25 p. 100 du PEP. Par conséquent, leur justification pour les futurs intérêts de la Couronne se fondent sur le fait que nous obtiendrons 25 p. 100 de nos frais de la Couronne et que c'est une proposition légitime si vous voulez que la Couronne soit active à l'avenir. Personnellement, je n'aime pas les droits dévolutifs sur des terres qui nous appartenaient dans le passé et je prierais M. Grant de bien vouloir donner des explications sur cet aspect du bill.

**Le sénateur Godfrey:** Je parle des terres sur lesquelles aucune découverte importante n'a eu lieu.

**M. Bannister:** Mais d'importants travaux d'exploration ont eu lieu.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je m'en rends compte, mais sur les futurs travaux d'exploration le gouvernement a l'intention de vous donner ces stimulants supplémentaires et il prétend que parce qu'il n'y a pas eu de découverte et parce qu'il vous donne l'argent pour qu'une découverte soit possible, il devrait alors avoir des intérêts. Je suppose que c'est de ce sujet que vous voulez parler.

**M. G. D. Grant, directeur des Évaluations de l'exploration, Chevron Standard Limited, Calgary (Alberta):** Je crois qu'on traite d'un principe, du moins, à notre point de vue. L'industrie s'est vouée à l'exploitation depuis maintenant un quart de siècle sur les terres du Canada en vertu des anciennes lois, la Loi sur les terres territoriales et la Loi sur les concessions de terres publiques et leurs règlements dont une portion clé a été suspendue en 1970, à savoir le privilège de conversion des concessions. Le ministre a continué à agir pendant environ 12 ans malgré cette lacune, attendant la nouvelle loi et nous croyons sincèrement que, comme question de principe, les licences présentement détenues et émises auparavant en vertu de ces règles et règlements alors en vigueur, devraient être respectées dans leur forme actuelle. Si une modification doit avoir lieu, et il y aura une participation future à, mettons, 25p. 100 du niveau d'intérêt par le gouvernement sur cette base,



[Text]

**Senator Godfrey:** Have not most of the lands, say off the east coast, been subject to permits?

**Mr. Bannister:** They will be cancelled with Bill C-48, and subject to renewed exploration.

**Senator Godfrey:** I realize that. What you are saying is that really none of that land should be subject to this 25 per cent back-in, whether it be a significant discovery or not.

**Mr. Bannister:** I feel that is right.

**Senator Godfrey:** You are going further than that. I believe it was Mobil who said they would be content—

**Mr. Bannister:** Did they say they would be content or happy?

**Senator Godfrey:** Yes, I think so. Did they not say they would be content?

**Senator Walker:** They did not use the word "happy."

**Senator Godfrey:** That was their proposal.

**Senator Cook:** Better than it is now.

**Senator Godfrey:** That was their proposal. I cannot remember the exact words. Then Gulf came along and said, "That is not enough. We want more." They used different means of evaluating.

**Mr. Bannister:** We have been here since 1936 and have operated under many different political rules. I might paraphrase a local notorious person, that if Bill C-48 is introduced as it is and passed as legislation, we will hold our noses and probably still be here, but we won't be happy.

**Senator Godfrey:** There have to be compromises. I must say my reaction right now is that I am just waiting to hear what the minister has to say. I cannot understand how they can possibly justify where there has been a discovery. I am not so sure about the others. But there are such things as reasonable compromises, whether you are content, happy, accept, or whatever terminology anybody wants to use.

**Mr. Bannister:** It is a retroactive changing of the rules, and that really hurts investor confidence if it becomes a practice.

**Senator Godfrey:** The other thing that very much interested me in your brief was the reference to these wide discretionary powers, which, I can say as chairman of the Joint Committee on Statutory Rules and Regulations, we object to. There should be some kind of a definition. If this committee is going to go into that aspect of each one and take it up with the minister, it would be helpful to have some kind of draft proposal in detail as to how those sections should read, so that there is some kind of guideline for the minister. Could you be

[Traduction]

nous déciderons à ce moment-là des modalités pour la délivrance de permis futurs.

**Le sénateur Godfrey:** La plus grande partie des terres situées, disons, au large de la côte est, n'ont-elle pas fait l'objet de permis?

**M. Bannister:** Ces permis seront tous annulés par le bill C-48 et feront l'objet d'une nouvelle exploration.

**Le sénateur Godfrey:** Je m'en rends compte. A votre avis, aucune de ces terres ne devrait être assujettie à cette clause de dévolution de 25p. 100, qu'il s'agisse ou non d'une découverte importante.

**M. Bannister:** Je crois que c'est juste.

**Le sénateur Godfrey:** Vous allez plus loin que cela. Ce sont les représentants de la Mobil, je crois, qui ont déclaré qu'ils seraient satisfaits...

**M. Bannister:** Ont-ils dit qu'ils seraient satisfaits ou heureux?

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je le pense. N'ont-ils pas dit qu'ils seraient satisfaits?

**Le sénateur Walker:** Ils n'ont pas utilisé le terme «heureux».

**Le sénateur Godfrey:** C'était leur proposition.

**Le sénateur Cook:** C'était mieux que cela n'est maintenant.

**Le sénateur Godfrey:** C'était leur proposition. Je ne me souviens pas des termes exacts. Ensuite, quand la Gulf a comparu elle a dit: «Cela ne suffit pas. Nous voulons davantage.» Les deux sociétés ont utilisé des normes différentes d'évaluation.

**M. Bannister:** Nous sommes ici depuis 1936 et nous avons mené notre exploitation sous bon nombre d'administrations politiques différentes. Je pourrais reprendre les paroles d'un notable local, disant que si le bill C-48 était présenté et adopté comme loi, nous allons nous boucher le nez et nous resterons probablement ici, mais nous ne serons guère heureux.

**Le sénateur Godfrey:** Des compromis sont nécessaires. Je dois avouer que ma réaction en ce moment est d'attendre pour savoir ce que dira le ministre. Je ne peux pas comprendre comment le gouvernement peut justifier ces mesures au sujet des terres sur lesquelles il y a eu une découverte. Je ne suis pas si sûr au sujet des autres éléments. Mais il existe des compromis raisonnables, que vous soyez satisfaits, contents, disposés à les accepter ou que vous l'exprimiez d'une autre façon.

**M. Bannister:** C'est un changement de règlements à effet rétroactif et si cela devient une pratique, elle est nuisible à la confiance des investisseurs.

**Le sénateur Godfrey:** L'autre point qui m'a beaucoup intéressé dans votre mémoire, c'est la mention de ces vastes pouvoirs discrétionnaires auxquels, je puis me prononcer en qualité de président du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, nous nous opposons. Il devrait y avoir une certaine définition. Si le présent Comité se propose d'étudier en détail cet aspect de chaque article et les reprendre ensuite avec le ministre, il serait utile d'avoir une sorte de projet de proposition détaillé indiquant comment ces articles

[Text]

helpful in that respect, in preparing something along those lines.

**The Chairman:** You mean for change?

**Senator Godfrey:** Yes, instead of having our counsel or somebody else trying to draft something perhaps you people could come up with how on each of these discretions you think they should read.

**Mr. Bannister:** We have not done that.

**Senator Godfrey:** But would it be possible for you to do it?

**Mr. Bannister:** Yes.

**Senator Godfrey:** It would be helpful if you could come up with specific written proposals as to how, in your opinion, each one should read.

**The Chairman:** Senator Godfrey, we have two proposals mentioned by Mr. Bannister. I should like to see them related. One is that he welcomes the entry of the Crown into this field. It is good to have them ins there taking an interest. However, they say with respect to Bill C-48, "We don't like that vehicle". How do we put them together? This is really what Senator Godfrey is asking. What variations, short of not passing Bill C-48, would satisfy you?

**Mr. Bannister:** Normally we are not involved in writing legislation.

**Senator Godfrey:** I realize that.

**Mr. Bannister:** In fact, we have not been consulted on the formula of stages.

**Senator Godfrey:** Right now I am asking you to help us. I am consulting you right now. You criticize the definition of "significant discovery", as so broad that the minister could in fact declare any discovery, no matter how small, to be a significant discovery, and you say that this definition makes no reference to economics. Could you come up with what you think it should be?

**Mr. Bannister:** Yes.

**Senator Godfrey:** Let's get down to the nitty-gritty so that we can say to the minister when he comes before us, "Why don't you have that kind of thing?" We are asking you for some input to do the work.

**Mr. Bannister:** How soon would you want this?

**Senator Godfrey:** As soon as possible, I guess, if we are going to get down to it. The bill is going through the house very soon; the minister will be here on December 2 or 3, so it is a matter of urgency.

**The Chairman:** Maybe I should add a word to what you have said, Senator Godfrey, and that is that we expect the minister will be before this committee within about a week.

**Senator Godfrey:** I realize this is putting you under the gun, but from a practical point of view, simply to say, "That's too

[Traduction]

doivent se lire de sorte qu'il existe certaines directives pour le ministre. Pourriez-vous nous être utiles en rédigeant un document en ce sens?

**Le président:** Vous voulez dire des projets d'amendements?

**Le sénateur Godfrey:** Oui, au lieu de devoir recourir à notre conseiller juridique ou à quelque'un d'autre pour essayer de rédiger un projet, vous pourriez peut-être nous présenter un texte qui comprendrait le libellé de votre choix pour chacun es articles.

**M. Bannister:** Nous ne l'avons pas fait.

**Le sénateur Godfrey:** Mais vous serait-il possible de le faire?

**M. Bannister:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Ce serait utile si vous présentiez des propositions écrites précises de ce que devrait être à votre avis le libellé de chacun.

**Le président:** Monsieur Bannister a mentionné deux propositions. J'aimerais qu'on les reli l'une à l'autre. L'une est que sa société se réjouit de voir l'État s'intéresser à ce domaine. C'est une bonne chose. Cependant, vous dites, monsieur Bannister, que vous n'aimez pas le bill C-48. Comment ces deux propositions peuvent-elles être coordonnées? C'est ce que demande le sénateur Godfrey. Quels amendements, sauf l'abrogation du bill C-48, vous conviendraient?

**M. Bannister:** En général, nous ne participons pas à la rédaction des mesures législatives.

**Le sénateur Godfrey:** Je m'en rends compte.

**M. Bannister:** En fait, on ne nous a pas consultés sur la formule des étapes.

**Le sénateur Godfrey:** Ce que je vous demande en ce moment, c'est de nous aider. En ce moment même, je vous consulte. Vous critiquez la définition de «découverte importante», prétendant qu'elle est si vague que le ministre pourrait en fait déclarer toute découverte, si minime soit-elle, comme étant une découverte importante et vous dites que cette définition ne fait pas mention du point de vue économique. Pourriez-vous expliquer ce qu'elle devrait être, à votre avis?

**M. Bannister:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Revenons-en au fonds du problème de façon à pouvoir dire au ministre lorsqu'il comparaitra devant nous: «Pourquoi ne mentionnez-vous pas ceci ou cela»? Nous vous demandons de participer au travail.

**M. Bannister:** Quand voulez-vous cela?

**Le sénateur Godfrey:** Dès que possible, je pense bien, si nous voulons nous y mettre sérieusement. Le bill sera présenté à la Chambre sous peu; Le ministre sera ici le 2 ou le 3 décembre, c'est donc urgent.

**Le président:** Je voudrais ajouter un mot à ce que vous avez dit, sénateur Godfrey, et c'est que nous nous attendons à ce que le ministre vienne témoigner devant le comité d'ici une semaine.

**Le sénateur Godfrey:** Je me rends compte que nous insistons pour avoir des précisions mais d'un point de vue pratique, cela



[Text]

broad" without an alternative suggestion is not very helpful. I guess you people know more about it than we do, or even our counsel.

**Mr. Bannister:** If the truth be known, you don't even know with one well whether you have a significant discovery, to start with; you cannot do it from one well.

**Senator Godfrey:** Until you said that I did not know that. That is why we want your help.

**Mr. Bannister:** In fact, even after three wells at Hibernia we were still worried that maybe it was not a significant discovery. Of course, to us a significant discovery is different from what it is to the government, because part of our problem is that the discovery may be insignificant due to the taxation régime, or the lack of jurisdictional clarification as to who owns the rights.

**Senator Godfrey:** I realize the difficulty. The government has the same difficulty that you have.

**Mr. Bannister:** From a practical standpoint, if the minister is going to force you to drill further wells, what a significant discovery is needs to be more clearly defined.

**Senator Godfrey:** All I am saying is that you are in a better position than we are to make suggestions.

**Mr. Bannister:** We will try to do that.

**Senator Godfrey:** If you could it would be helpful in all these areas. It will be helpful from a practical point of view.

**Senator Molson:** Mr. Bannister, you did not refer, as some of the representatives of other companies have, to the setback on existing oil properties, the fact that this is having an effect on the development of self-sufficiency in this country. Have you any comments on that?

**Mr. Bannister:** Are you referring to conventional production or Canada lands?

**Senator Molson:** I am referring to conventional production of old oil and new oil, in the different provinces and so on, which has been mentioned in our evidence here as having a substantial effect on the possibility of self-sufficiency.

**Mr. Bannister:** We have said before the National Energy Board that in the case of the two fields of ours that we have studied, the effect of the new agreements has reduced the reserves in the Mitsu field, where I believe it was 9 million barrels, and in the Kabob field by a further 7 million, in that order. This applies to all conventional fields in Alberta, and in Manitoba and Saskatchewan. The reason for this, on which perhaps I could speak to you for a moment, is that the producing end of the oil industry is extremely efficient, and the reason it is efficient is that each individual producing well is a profit centre, it is like a small business. you look at the income from that well, your expenses related to that well, your operat-

[Traduction]

ne vaut rien de dire simplement «c'est trop vaste» sans proposer une autre possibilité. Je pense que vos dirigeants en savent plus long que nous sur le sujet ou même plus long que notre conseiller juridique.

**M. Bannister:** En réalité, on ne sait même pas à partir d'un puits s'il s'agit ou non d'une découverte importante.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne le savais pas avant que vous le mentionniez. C'est pour cela que nous avons besoin de votre aide.

**M. Bannister:** En fait, même après avoir découvert trois puits à Hibernia, nous craignons encore que ce ne soit pas une découverte importante. Évidemment, une découverte importante signifie pour nous autre chose que pour le gouvernement parce qu'une partie de notre problème c'est que la découverte peut être insignifiante par suite du régime d'imposition ou du manque de clarification au point de vue compétence à savoir à qui appartiennent les droits.

**Le sénateur Godfrey:** Je me rends compte de la difficulté. Le gouvernement éprouve les mêmes problèmes que vous.

**M. Bannister:** D'un point de vue pratique, si le ministre veut nous forcer à forer d'autres puits, il est nécessaire de définir plus clairement ce qu'est une découverte importante.

**Le sénateur Godfrey:** Ce que je dis, c'est simplement que vous êtes mieux placés que nous pour faire des suggestions.

**M. Bannister:** Nous allons essayer d'en faire.

**Le sénateur Godfrey:** Si vous le pouviez, ce serait utile, dans tous ces domaines, au point de vue pratique.

**Le sénateur Molson:** M. Bannister, vous n'avez mentionné, comme certains représentants d'autres sociétés que nous avons entendus, ni le revenu net sur des propriétés existantes de pétrole, ni le fait que cela a des conséquences sur le plan de l'autosuffisance au Canada. Avez-vous des observations à faire sur ce point?

**M. Bannister:** Vous reportez-vous à la production classique ou aux terres du Canada?

**Le sénateur Molson:** Je me reporte à la production normale de pétrole ancien et de nouveau pétrole, dans les différentes provinces etc., qui ont été mentionnés dans votre témoignage comme ayant un effet important sur la possibilité d'autosuffisance.

**M. Bannister:** Nous avons déclaré devant l'Office national de l'Énergie que, dans le cas de nos deux gisements que nous avons étudiés, les conséquences des nouveaux accords ont réduit les réserves dans le gisement Mitsu, je crois, de 9 millions de barils et dans le gisement de Kabob de 7 millions ou à peu près. Cela s'applique à tous les gisements classiques de l'Alberta, du Manitoba et de la Saskatchewan. la raison, dont je devrais peut-être vous parler, est que les producteurs dans l'industrie pétrolière sont extrêmement efficaces parce que chaque puits en production est un centre de profits comme une petite entreprise. Vous examinez le revenu de ce puits, vos frais s'y rapportant, vos coûts d'exploitation, vos impôts et



[Text]

ing costs, your taxes and royalty, and when your expenses exceed your income you shut the well in.

It may still have considerable producible oil left in the ground, but these are no longer economically recoverable, so when the federal government puts a PGRT tax on oil production it automatically causes 5,000 small businesses to go bankrupt and shut down. These small businesses generate a lot of work for people in the service industry in towns like Estevan, Drayton Valley, Red Deer, Brooks, Grande Prairie and Swan Hills. I am sure if you had 5,000 small businesses go bankrupt overnight in Ontario you would hear about it, but you do not hear about it from us, because these are all individual little oil wells that are producing in western Canada. It is a really serious matter.

**Senator Molson:** Have you any figures which you can leave with us as to what the effect has been on your company? In other words, figures which indicate what wells have either been closed down or will be closed down as a result of the proposed régime.

**Mr. Bannister:** Yes, sir, we can do that.

**Senator Molson:** I think it would be valuable for us to have that.

**Mr. Bannister:** Furthermore, an in-field development program in the Mitsu field, which is a major oil field north of Edmonton which we were planning in order to increase produceability and to recover oil that had been left behind due to a water flood, has been cancelled because we cannot drill wells with a 50-per-cent provincial royalty and a 12-per-cent PGRT.

I am sure you could receive a long litany of examples since you are dealing with tens of thousands of individual wells and individual profit centres.

**Senator Molson:** We at least need to have an indication that your company is in exactly the same position as some others who have already raised this point.

**The Chairman:** The committee would like to remove this matter from the area of generalities. Do you follow what I mean?

**Mr. Bannister:** Yes, sir.

**Senator Manning:** I should like to return for a moment to the matter of ministerial discretion. May I first say, Mr. Bannister, that in my view the three major concerns that you have outlined in your submission are very valid and legitimate concerns. Your analysis of the reasons that they are serious is very sound.

Usually there are one or two reasons why broad ministerial discretion is included in a statute. Sometimes it is because, for some reason, the department or the government wants to have that power, period. The other reason is because there are circumstances which are so indefinite that it is extremely

[Traduction]

redevances et lorsque vos dépenses dépassent vos recettes, vous fermez le puits.

Il peut encore y avoir beaucoup de pétrole dans les couches souterraines mais il n'est plus économiquement récupérable, de sorte que lorsque le gouvernement fédéral impose une taxe de TRPG sur la production du pétrole, cela entraîne automatiquement la banqueroute et la fermeture de 5 000 petites entreprises. Ces petites entreprises produisent beaucoup d'emplois pour les gens qui œuvrent dans l'industrie dans les villes comme Estevan, Drayton Valley, Red Deer, Brooks, Grande Prairie et Swan Hills. Je suis certain que si 5 000 petites entreprises se déclaraient tout à coup en faillite en Ontario, on en entendrait parler; mais nous n'en faisons pas cas parce que ce sont des petits puits individuels de pétrole dans l'ouest Canadien. C'est une question très grave.

**Le sénateur Molson:** Avez-vous des chiffres que vous pourriez nous laisser indiquant quel effet cela a eu sur votre société? En d'autres termes, des chiffres qui indiquent quels puits ont été fermés ou seront fermés par suite du régime proposé.

**M. Bannister:** Oui, monsieur, nous pouvons faire cela.

**Le sénateur Molson:** Je pense que ce serait précieux pour nous d'avoir ces chiffres.

**M. Bannister:** En outre, un programme de développement sur place dans le gisement Mitsu, un des gisements pétroliers les plus importants au nord d'Edmonton, qui avait été prévu afin d'augmenter la productibilité et de récupérer du pétrole qui avait été laissé sur place par suite d'une inondation, ce programme, je disais donc, a été annulé parce que nous ne pouvons forer des puits avec une redevance provinciale de 50 p. 100 et un TRPG de 12 p. 100.

Je suis certain que vous recevriez une longue litanie d'exemples étant donné que vous vous occupez d'une question qui concerne des dizaines de milliers de puits individuels et de centres de profits individuels.

**Le sénateur Molson:** Nous avons au moins besoin d'avoir une indication prouvant que votre société se trouve dans exactement la même position qu'un certain nombre d'autres qui ont déjà soulevé ce point.

**Le président:** Le comité voudrait que cette question ne demeure pas dans le domaine des généralités. Comprenez-vous ce que je veux dire?

**M. Bannister:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Manning:** Je voudrais revenir pour un moment à la question de la discrétion ministérielle. Laissez-moi d'abord vous dire, monsieur Bannister, qu'à mon avis les trois principales préoccupations que vous avez soulignées dans votre mémoire sont des préoccupations très valides et légitimes. Votre analyse des raisons pour lesquelles elles sont graves est bien fondée.

En général, il existe une ou deux raisons pour lesquelles la discrétion ministérielle est incluse dans une loi. Quelquefois c'est parce que, pour une raison quelconque, le ministère ou le gouvernement veut avoir ce pouvoir et c'est tout. L'autre raison est parce qu'il existe des circonstances qui sont si

*[Text]*

difficult to spell out, in precise regulations, what the situation should be because there are too many unknown factors.

In this particular legislation and in the matter of development of Canada lands in these fringe areas in the Arctic and the offshore, is there a situation where there are so many unknown circumstances that it is difficult, if not impossible, to spell out precisely what the ground rules should be? Is the government in a position where, even if it wanted less ministerial discretion, these circumstances are such that it is very hard to deal with these matters by specific regulations because they simply do not know in advance what will be required and what will be fair and equitable in the future? Is that a condition which exists in this situation or, in your view, is it possible to be precise at this stage with respect to what the regulations should be?

**Mr. Bannister:** I think we know enough about the frontier lands such as what times of the year we can explore and what times of the year we can drill wells. I do not think any of it is unexplored to the point where we have that kind of uncertainty.

I think the regulations should be spelled out, but the problem really is the level of commitments of work required. I am sure you are familiar, sir, from your experience in Alberta, that these commitments have always been laid out quite clearly for a company holding an exploration licence or lease. The terms of the licence or lease are quite clearly defined for required work. I think you can do the same thing on the Canada lands. However, you may have to deal with certain lands differently. Those in the Northwest Territories are quite a different problem from that of the offshore lands in Iceberg Alley on the Labrador coast. The lands off the west coast create different problems. However, I think you could draw regulations that would be meaningful and usable by the industry.

Our problem is that, with everything being related to ministerial discretion, we are left with an uncertainty. If we go through with a major exploratory program, what are the rules going to be in the production phase? Can we produce what we find? The rules may be changed downstream. Part of that feeling is due to the fact that the government is suggesting retroactive changes to the land rights. Are they going to do this in the future?

We have lost a little confidence that the rules will be the same in the future. We would like to see them a little more firmly spelled out.

**Senator Manning:** I certainly understand your concern.

**Mr. Grant:** I might add that I think, ideally, for industry and for government, there should be a minimum-activity-level set of rules spelled out which promises that the industry performance shall be satisfactory in terms of time and expen-

*[Traduction]*

indéfinies qu'il est extrêmement difficile d'exposer dans des règlements précis ce que la situation serait parce qu'il y a trop de facteurs inconnus.

Pour ce qui est de cette mesure législative en particulier et la mise en valeur des terres du Canada dans ces zones limitrophes de l'Arctique et les zones côtières, y a-t-il une situation où il y a tellement de facteurs inconnus qu'il est difficile, sinon impossible, d'expliquer précisément ce que devraient être les règlements fondamentaux? Le gouvernement se trouve-t-il dans une situation où, même s'il voulait que la discrétion ministérielle soit moindre, ces circonstances sont telles qu'il est très difficile de traiter de ces questions par des règlements spécifiques parce qu'on ne sait tout simplement pas d'avance ce qui sera nécessaire et ce qui sera juste et équitable à l'avenir? Est-ce une condition qui existe dans la situation actuelle ou, à votre avis, est-il possible d'être précis à ce stade relativement à ce que les règlements devraient être?

**M. Bannister:** Je pense que nous connaissons suffisamment les terres frontalières pour savoir à quel temps de l'année nous pouvons explorer et à quel temps de l'année nous pouvons forer des puits. Je ne pense pas qu'aucune d'entre elles soit inexplorée au point où nous n'ayons pas suffisamment de renseignements à cet égard.

Je pense que les règlements devraient être expliqués en détail mais le problème c'est en fait le niveau d'engagement requis sur le plan des travaux. Je suis certain que vous êtes au courant, monsieur, d'après votre expérience en Alberta, que ces engagements ont toujours été établis très clairement pour une société détenant un permis ou une concession d'exploitation. Les termes du permis ou de la concession sont clairement définis pour les travaux requis. Je pense que vous pouvez faire la même chose sur les terres du Canada. Cependant, vous pourrez avoir à traiter certaines terres de façon différente. Celles des Territoires du Nord-Ouest posent un problème bien différent de celui des terres côtières du Labrador où les icebergs abondent. Les terres au large de la côte de l'Ouest créent des problèmes différents. Cependant, je pense que vous pouvez établir des règlements qui seront significatifs et pourront être utilisés par l'industrie.

Notre problème, c'est que tout étant relié à la discrétion ministérielle, on nous laisse dans l'incertitude. Si nous entreprenons un programme important d'exploration, quels seront les règlements lors de la phase de production? Pouvons-nous produire ce que nous trouvons? Les règles peuvent être modifiées en cours de route. Ce sentiment se fonde en grande partie sur le fait que le gouvernement propose des changements rétroactifs aux droits fonciers. Le feront-ils à l'avenir?

Nous avons un peu perdu l'espoir que les règlements soient les mêmes à l'avenir. Nous voudrions qu'ils soient plus fermement définis.

**Le sénateur Manning:** Je comprends certainement votre préoccupation.

**M. Grant:** Je pourrais ajouter que, d'après moi, ce qui serait l'idéal pour l'industrie et pour le gouvernement serait un ensemble de règlements à un niveau d'activité minimum précisé établissant que le rendement de l'industrie soit satisfaisant



[Text]

ditures. A period of evaluation could somehow be put in place. Preferably, economic incentive, combined with geological opportunity, would then set the pace which would, hopefully, exceed that minimum level.

I would agree with you, Senator Manning, that it is impossible to specifically draw up a set of regulations concerning very complex frontier regions of Canada and be able to cover all exigencies and circumstances. However, I think minimum standards of performance could be put in place.

**Senator Godfrey:** The problem is, can you come up with them within a week? I practised law and my clients were continuously telling me to do things yesterday.

**Mr. Grant:** It took 12 years to come up with Bill C-48.

**The Chairman:** At what level in your progress of exploration development do you want to know that the rules that are then in force are going to continue as far as the operation that you are carrying on is concerned?

**Mr. Bannister:** I do not think I understand the question.

**The Chairman:** You have said that, at some stage, you reach decisions regarding the future, and the rules, under this bill, may be changed by the time you get to that stage in the future.

**Mr. Bannister:** Right.

**The Chairman:** Is that clear?

**Mr. Bannister:** Yes. To answer your question in that context, there is no point in our doing geophysical work if we do not know that we can drill exploratory wells, and there is no point in drilling exploratory wells if we do not know that we can drill producing wells.

**The Chairman:** At the moment, when you get to the stage that you want to decide whether you are going to drill the exploratory wells, you want to know what the future holds for you.

**Mr. Bannister:** It really starts right at the beginning. When you do geophysical work, you really want to know you can carry through to the end of your program.

**The Chairman:** Then with respect to this particular program you want the future spelled out in relation to that particular property.

**Mr. Bannister:** What the terms are, yes, sir.

**The Chairman:** Yes. Is that in your view practicable?

**Mr. Bannister:** Yes, sir.

**The Chairman:** Will you develop that in your memorandum to us?

**Mr. Bannister:** Well, in 12 days? That is some kind of minimum standard we have been faced with.

**The Chairman:** Well, you would be surprised the thinking you can do in 12 days.

[Traduction]

en fonction des délais et des dépenses. Une période d'évaluation pourrait être établie. De préférence, les stimulants économiques, combiné avec la chance géologique, établiraient alors le rythme qui, nous l'espérons, dépasserait ce niveau minimum.

Je suis d'accord avec vous, sénateur Manning, qu'il est impossible d'établir spécifiquement un ensemble de règlements concernant des régions frontalières très complexes du Canada et de pouvoir couvrir toutes les exigences et les circonstances. Cependant, je pense que des niveaux minimaux de rendement pourraient être mis en place.

**Le sénateur Godfrey:** Le problème est: pouvez-vous nous les présenter d'ici une semaine? J'ai pratiqué le droit et mes clients me demandaient continuellement de leur préparer des documents sur-le-champ.

**M. Grant:** Cela a pris 12 ans pour rédiger le bill C-48.

**Le président:** A quel moment de l'exploration voulez-vous savoir si les règlements en vigueur continueront à l'être tant que l'opération que vous effectuez est concernée?

**M. Bannister:** Je ne comprends pas la question.

**Le président:** Vous avez déclaré que, à une certaine étape, vous preniez des décisions concernant l'avenir et les règlements, au terme de ce bill, peuvent être modifiées avant que vous n'atteignez cette étape dans l'avenir.

**M. Bannister:** C'est exact.

**Le président:** Est-ce clair?

**M. Bannister:** Oui. Pour répondre à votre question dans ce contexte, il n'y a aucune raison pour nous de faire des travaux géophysiques si nous ne savons pas que nous pourrions forer des puits d'exploration et il n'y a pas de raison pour forer des puits d'exploration si nous ne savons pas que nous pourrions forer des puits producteurs.

**Le président:** A l'heure actuelle, lorsque vous arrivez à l'étape où vous voulez décider si vous ferez le forage des puits d'exploration, vous voulez savoir ce que l'avenir vous réserve.

**M. Bannister:** Cela commence vraiment au tout début. Lorsque vous procédez à des travaux géophysiques, vous voulez vraiment savoir si vous pourrez aller jusqu'au bout.

**Le président:** En ce qui concerne ce programme, vous voulez savoir ce que l'avenir vous réserve pour ce qui concerne cette propriété en particulier.

**M. Bannister:** Oui monsieur, quelles sont les conditions.

**Le président:** Oui. Est-ce à votre avis réalisable?

**M. Bannister:** Oui, monsieur.

**Le président:** Pourriez-vous développer ce point dans le mémoire que vous nous ferez parvenir?

**M. Bannister:** Dans 12 jours? Il s'agit d'une sorte de norme minimale qu'on nous impose.

**Le président:** Vous seriez surpris de voir toutes les réflexions auxquelles vous pouvez vous livrer en 12 jours.



[Text]

**Mr. Bannister:** I think we can come up with something, yes, sir.

**Senator Cook:** To change the subject a little, I am quite interested in the graph or representation that shows that the Territorial Lands Act gave the industry 31 per cent. The ill-fated Bill C-20 gave them 25 per cent and Bill C-48 will give them 16 per cent. The question is how far that 31 per cent, 25 per cent or 16 per cent can be squeezed down or expanded in the interest of fairness.

On page 5 of your brief you do give some figures in connection with Hibernia oil. You say that the government would receive payments in excess of \$20 billion out of royalty, income tax, progressive incremental royalty and petroleum and gas revenue tax. Over what time frame would that \$20 billion accrue?

**Mr. Bannister:** I would ask Mr. Grant to respond to that.

**Mr. Grant:** That would be over the productive life expectancy of the field, which is in the order of 19 years.

**Senator Cook:** Is that \$20 billion exclusive of Petro-Canada's interest and the 25 per cent crown interest?

**Mr. Grant:** Referring back to our illustration, under Bill C-20, for example, we are just trying directionally to point out that the revenue sharing anticipated by government through tax and royalty takes is substantial as well, of course, on that basis in there. Under Bill C-20 you will note that the federal net share is 50 per cent. We have tried to express here that if you have a billion-barrel-type field at \$40 a barrel crude price, which is about current world price for that crude, it would obviously generate \$40 billion revenue over time. The federal share under the scenario in here, with a 25 per cent cost relationship, would be in the order of 50 per cent from that field.

**Senator Cook:** With that 50 per cent would they receive more than 50 per cent because of PetroCan's interest and owing to the 25 per cent reserved to the Crown?

**Mr. Grant:** This would include the first dipping by PetroCan at Hibernia, as an example, in the 50 per cent share in here. In other words, Petro-Canada is a partner in Hibernia at this point in time, and the rough netback to the federal government would be 50 per cent under Bill C-20. Then, if Bill C-48 goes through unamended, if it goes through in its present form, there would be a further sharing by Petro-Canada of an additional 25 per cent resulting in an increase in the federal net to 59 per cent and a corresponding decline in industry's net to 16 per cent.

As Mr. Bannister noted earlier, if there is a surrendering or initial relinquishment required on frontier lands in the renegotiation of our currently-held permits, we may be anticipating having to surrender up to half our acreage to renew these permits under the new act, and in a statistical sense there would be a further loss to the industry or producer in this case. There could be one more graph on here showing a surrender of

[Traduction]

**M. Bannister:** Je crois que nous pouvons vous fournir quelque chose, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Pour changer quelque peu le sujet, je m'intéresse beaucoup au graphique indiquant que la Loi sur les terres territoriales accordait 31 p. 100 à l'industrie. Le malheureux bill C-20 lui en accordait 25 p. 100 et le bill C-48 lui en accordera 16 p. 100. La question est de savoir jusqu'où ces 31, 25 ou 16 p. 100 peuvent être comprimés ou amplifiés en toute justice.

A la page 5 de votre mémoire, vous citez quelques chiffres concernant le gisement de pétrole d'Hibernia. Vous dites que les recettes du gouvernement se chiffrent à plus de \$20 milliards grâce aux redevances, à l'impôt sur le revenu, au régime de redevance progressives ainsi qu'à la taxe sur les recettes pétrolières et gazières. Sur quelle période ces \$20 milliards s'accumuleraient-ils?

**M. Bannister:** Je demanderais à M. Grant de répondre à cette question.

**M. Grant:** Sur la durée de vie du gisement qui serait de 19 ans.

**Le sénateur Cook:** Ces \$20 milliards excluent-ils l'intérêt de Petro-Canada et la part de la Couronne de 25 p. 100?

**M. Grant:** Pour en revenir à notre graphique, aux termes du bill C-20, par exemple, nous essayons simplement de faire ressortir que le partage des recettes, prévues par le gouvernement par le biais de la taxe et des redevances, est tout aussi important, il va sans dire, sur cette base. Aux termes du bill C-20, vous remarquez que la part nette du gouvernement fédéral s'élève à 50 p. 100. Nous avons essayé de faire ressortir ici que si vous exploitez un gisement d'un milliard de barils à raison de \$40 le baril de pétrole brut, ce qui correspond à peu près au prix mondial actuel, les recettes pourraient de toute évidence se chiffrer au cours d'une certaine période à \$40 milliards. La part du fédéral dans ce dernier cas, le rapport de coût étant de 25 p. 100, serait approximativement de 50 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Avec ce 50 p. 100, le gouvernement toucherait-il davantage compte tenu de l'intérêt de Petro-Canada et de la part de 25 p. 100 réservée à la Couronne?

**M. Grant:** Cela inclurait la première participation à 50 p. 100 de Petro-Canada dans le gisement de Hibernia, par exemple. Autrement dit, Petro-Canada est un associé dans l'exploitation du gisement d'Hibernia et les rentrées nettes pour le gouvernement fédéral seraient de 50 p. 100 aux termes du bill C-20. Si le bill C-48 est adopté dans sa forme actuelle, cela viendrait s'ajouter une autre part de 25 p. 100 ce qui porterait la part nette du fédéral à 59 p. 100 et réduirait la part nette de l'industrie à 16 p. 100.

Comme l'a fait remarquer plus tôt M. Bannister, si l'on exige la cession ou l'abandon initial à l'égard des terres pionnières au moment de la renégociation des permis que nous détenons à l'heure actuelle, il se peut que nous soyons tenus de céder la moitié de la superficie que nous possédons pour renouveler ces permis conformément à la nouvelle loi; l'industrie ou le producteur subiraient alors une autre perte. Il

[Text]

50 per cent of our frontier lands back to government at this point in time.

**Senator Cook:** That is only a potential surrender.

**Mr. Grant:** Yes, sir.

**Senator Cook:** Sticking with the figures at the moment and dealing with round figures, if Bill C-48 is fully implemented, 60 per cent of the net would go to the Crown in one way or the other. And 16 per cent would go to industry over a period of 20 years, say.

**Mr. Bannister:** Yes.

**Senator Cook:** I gather this \$20 billion is not the full 60 per cent either, because you also mention on page 5 "plus additional billions to the Crown from the 25 per cent interest acquired by PetroCan through regulation in 1977." Can you update that figure for us and let us have what the figure would be? In other words, what will the 59 per cent or 60 per cent be?

**Mr. Bannister:** It will be 60 per cent of \$40 billion, that is \$24 billion.

**Senator Cook:** And what would the industry get?

**Mr. Grant:** It would get 16 per cent of \$40 billion, which would be \$6.4 billion.

**Senator Cook:** What would be the approximate cost of bringing Hibernia into production?

**Mr. Bannister:** Well, it is going up every day.

**Mr. Grant:** In the cost illustration in this scenario we say that our cost function is 25 per cent of revenues. In this case it would be \$10 billion.

**Mr. Bannister:** That is \$10 a barrel.

**Mr. Grant:** Ten billion dollars to develop a billion-barrel—type of field is roughly equated to \$5 per barrel for operating costs and \$5 a barrel for capital costs. Those illustrative numbers are tied to recent North Sea costs from around 1980 to produce an offshore field in the North Sea.

**Senator Cook:** After 20 years that \$10 billion would be written off, would it?

**Mr. Grant:** After the field had produced throughout its life, industry would have spent for capital and operating costs \$10 billion to produce that field.

**Senator Cook:** What would be the net worth of that \$10 billion at that time?

**Mr. Bannister:** Zero. The field is gone.

**Senator Cook:** So you would have recovered \$6.4 billion, and you would have written off the \$10 billion out of revenue.

**Mr. Grant:** Our net return would be \$6.4 billion after paying operating and capital costs and returning to the government its share under tax royalty and Petro-Canada's sharing in this illustration here. It is not a present-worth value. Obvious-

[Traduction]

pourrait y avoir ici un autre graphique faisant état d'une cession de 50 p 100 de nos terres pionnières au gouvernement.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit seulement d'une cession éventuelle.

**M. Grant:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Si l'on s'en tient aux chiffres actuels et à des chiffres ronds, si le bill C-48 est entièrement appliqué, 60 p. 100 des recettes nettes iraient à la Couronne d'une façon ou de l'autre; l'industrie en retirerait 16 p. 100 sur une période de 20 ans.

**M. Bannister:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Si je comprends bien, ces \$20 milliards ne correspondent pas à la totalité du 60 p. 100. En effet, vous ajoutez à la page 5 «plus d'autres milliards destinés à la Couronne et provenant de l'intérêt de 25 p. 100 acquis par Petro-Canada aux termes du règlement de 1977.» Pouvez-vous mettre ce chiffre à jour et nous dire à quoi il correspondrait? Autrement dit, quel sera le 59 p. 100 ou le 60 p. 100?

**M. Bannister:** Il s'agira de 60 p. 100 de \$40 milliards, soit \$24 milliards.

**Le sénateur Cook:** Et qu'est ce qu'obtiendra l'industrie?

**M. Grant:** Elle obtiendrait 16 p. 100 de \$40 millions, c.-à-d. \$6,4 milliards.

**Le sénateur Cook:** Combien en coûterait-il approximativement pour commencer à exploiter Hibernia?

**M. Bannister:** Cela monte tous les jours.

**M. Grant:** En ce qui concerne les coûts, nous estimons que ces derniers correspondraient à 25 p. 100 des recettes. Dans ce cas-ci, il s'agirait de \$10 milliards.

**M. Bannister:** C'est-à-dire \$10 le baril.

**M. Grant:** \$10 milliards pour exploiter un gisement comportant un milliard de barils, cela signifie grosso modo \$5 le baril pour les coûts d'exploitation et \$5 le baril pour les coûts d'immobilisation. Ces chiffres sont fondés sur les coûts les plus récents en Mer du Nord en 1980 pour l'exploitation d'un gisement au large des côtes.

**Le sénateur Cook:** Après 20 ans, ces \$10 milliards ne seraient-ils pas amortis?

**M. Grant:** Après épuisement du gisement, l'industrie aurait alors dépensé en frais d'exploitation et d'immobilisation \$10 milliards.

**Le sénateur Cook:** Quelle serait alors la valeur nette de ces \$10 milliards?

**M. Bannister:** Elle serait nulle puisque le gisement n'existerait plus.

**Le sénateur Cook:** Vous auriez récupéré \$6,4 milliards et amorti les \$10 milliards en puisant dans les recettes.

**M. Grant:** Notre bénéfice net se chiffrerait à \$6,4 milliards après déduction des coûts d'exploitation et d'immobilisation et après avoir payé au gouvernement sa part par le biais des redevances et de l'intérêt de Petro-Canada. De toute évidence,



[Text]

ly, the \$6.4 billion spread over 20 years is worth substantially less because of the time element.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, being the chairman of another committee I haven't been able to come to all of the hearings. I should like to ask the question whether we have had evidence from somebody in the government or from the department as to why they put in this restriction on agreements. Did Dr. Crosby give evidence on that when I was not here?

**The Chairman:** Not that I recall. He may not have been asked that question.

**Senator Godfrey:** It would be interesting to know that. Perhaps Dr. Crosby could tell us why that is in and then we could have these witnesses comment on that while they have the chance. Could we hear from Dr. Crosby on that point now?

**The Chairman:** Dr. Crosby, are you ready to have us pop a particular question at you?

**Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management, Canada Oil and Gas Lands Administration:** Mr. Chairman, I don't mind attempting to answer the question, but perhaps Senator Godfrey could state his question again.

**Senator Godfrey:** Dr. Crosby, the third area of concern to these people is the restriction on agreements. They say that every day they are wheeling and dealing and if they have to go off to the government for approval on every deal it is just going to hold everything up. They say there are other provisions in the act which protect the government.

I want to find out now, from you, Dr. Crosby, the rationale for this. Why did the government put this in. There must be some reason. Then I would like direct comment from our witnesses, who should then be able to comment if they so desire. Why does the government feel it necessary to put this in?

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, there are a number of reasons underlying the inclusion of the transfer and assignment provisions in Bill C-48.

**The Chairman:** This is clause 52.

**Dr. Crosby:** Yes, on pages 44 and 45 of Bill C-48. Not the least of these reasons is that under the new regime when an exploration agreement is negotiated, it will be a negotiated contractual relationship between the Crown on the one hand, and the developer or consortium of developers on the other hand. The terms and conditions of that contractual arrangement include the specific parties who have entered into it and agreed to the terms and conditions. A change in the specific parties with whom the Crown has entered into such a contractual arrangement, through a transfer or assignment of interest to other parties, is a change in the basic legal arrangement that was reached in the first place. Thus, since it is an agreement, and since an agreement is dependent upon both parties approving and executing it, then the one side, namely those who have entered into the agreement with the Crown, would have changed its terms and conditions.

[Traduction]

ces \$6,4 milliards répartis sur 20 ans valent beaucoup moins si l'on tient compte du temps écoulé.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, comme je suis président d'un autre comité je n'ai pas eu le temps d'assister à toutes les séances. J'aimerais demander si un représentant du gouvernement ou du Ministère a comparu afin de nous dire pourquoi cette restriction avait été prévue à l'égard des accords. M. Crosby a-t-il répondu à cette question?

**Le président:** Je ne me souviens pas. On ne le lui a peut-être pas demandé.

**Le sénateur Godfrey:** Il serait intéressant de le savoir. Ce dernier pourrait peut-être nous dire pourquoi cela est prévu; nous pourrions ensuite demander aux témoins de nous dire ce qu'ils en pensent. Monsieur Crosby pourrait-il répondre à cette question maintenant?

**Le président:** Monsieur Crosby, êtes-vous disposé à ce qu'on vous pose une question?

**M. D. G. Crosby, directeur général, Gestion des ressources, Administration des terres pétrolières et gazières du Canada:** Monsieur le président, je suis disposé à tenter de répondre à la question, mais le sénateur Godfrey pourrait-il la répéter.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur Crosby, le troisième point qui inquiète ces personnes concerne la restriction relative aux accords. Ils disent qu'ils brassent des affaires tous les jours et que s'il leur faut obtenir l'approbation du gouvernement à l'égard de chaque opération, cela ne fera que retarder les choses. Ils sont d'avis qu'il existe dans la loi d'autres dispositions qui protègent le gouvernement.

Je voudrais que vous m'expliquiez, monsieur Crosby, le pourquoi de cette restriction. Pourquoi le gouvernement a-t-il prévu cette disposition. Il doit y avoir quelque raison. J'aimerais ensuite obtenir l'opinion des témoins qui devraient alors être en mesure de le faire s'ils le désirent. Pourquoi donc le gouvernement a-t-il jugé nécessaire d'insérer cette disposition?

**M. Crosby:** Monsieur le président, un certain nombre de raisons ont poussé le gouvernement à inclure dans le bill C-48 ces dispositions relatives au transfert et à la cession.

**Le président:** Il s'agit de l'article 52.

**M. Crosby:** Aux pages 44 et 45 du bill C-48. Une des raisons, et non la moindre, c'est qu'aux termes du nouveau régime lorsqu'un accord d'exploration est négocié, nous serons en présence d'un contrat entre la Couronne d'une part et l'exploitant ou un consortium d'exploitants d'autre part. Les modalités de cette entente inclueront entre autres il va sans dire, les parties qui l'ont conclue et qui sont convenues des modalités. Lorsque par le biais d'un transfert ou d'une cession importante à d'autres parties, les parties à un accord conclu avec la Couronne ne sont plus les mêmes, le contrat conclu initialement s'en trouve modifié. Ainsi, puisqu'il s'agit d'un contrat et que ce dernier dépend de son approbation et de son exécution par les deux parties, l'une d'entre elles, à savoir les personnes qui ont conclu un accord avec la Couronne, en ont changé les modalités.



[Text]

**The Chairman:** Just to stop you there, do you mean changing the terms and conditions?

**Dr. Crosby:** Yes, Mr. Chairman, because one of the terms and conditions involves the specific parties with whom the agreement was made in the first place. It is not necessary nor is it anticipated that in every case where the principals to the agreement have been changed the Crown would insist upon re-opening and renegotiating the agreement. However, that possibility is there under Bill C-48, as has been alluded to by the witness from Chevron Standard.

**The Chairman:** In other words, under clause 52 the developer who has made the agreement contemplates any change like gathering in a number of outside interests to perform a consortium, the government could intervene and cancel the agreement?

**Dr. Crosby:** The government could prohibit the entering into of a new agreement of that sort by the party or parties with whom the original agreement was negotiated. In effect, that is what it would be—a different set of principals involved in the arrangement. It would not be the same parties with whom the Crown had made the arrangement in the first place.

**The Chairman:** They may not be the same parties, but how can the terms and conditions be any different?

**Dr. Crosby:** Perhaps I could just go on and say there is a subclause (4) of clause 52—and I mention this as an aside almost, although I think it logically should be mentioned here—whereby there is a presumption that if within 60 days of being informed of the proposed transfer, assignment or other arrangement whereby an interest would change in one of these negotiated agreements, if within that 60-day period the minister has not given an order in respect of the proposed new arrangement, then it is in fact deemed that the proposed new arrangement has been approved by the minister. It is not as though every proposed new arrangement were going to stay in limbo indefinitely; there is a 60-day period in which the minister will have an opportunity to examine the proposed re-arrangement of the original agreement, because that is what it would be. He may then, under the terms of clause 52(3), either prohibit that proposed new arrangement or he may approve it if it is entered into under such modified terms and conditions as he may suggest.

**Senator Godfrey:** Surely the new parties are bound by all the terms of the original agreement. Perhaps one may have entered into the original agreement with those people because of their financial standing and so on, but those original people are still on the hook to a certain extent. If you take an ordinary lease for a house, there is a provision that you cannot assign without consent, which consent cannot be unreasonably withheld. But here there is no restriction on the withholding. You have a club over their heads and you can say "I will not permit you to bring in additional people without having the opportunity to renegotiate." So far you do not sound very convincing.

[Traduction]

**Le président:** Je vous arrête ici. Voulez-vous dire changer les modalités?

**M. Crosby:** Oui, monsieur le président, parce qu'une des conditions à l'accord concerne les parties avec qui ce dernier a été conclu à l'origine. Il n'est ni nécessaire ni prévu que dans chaque cas où les principales parties à l'accord ne sont plus les mêmes, la Couronne insiste pour que le contrat soit renégocié. Cette éventualité est toutefois, prévue aux termes du bill C-48, comme l'a mentionné le témoin de la Chevron Standard.

**Le président:** Autrement dit, aux termes de l'article 52, si l'exploitant qui est partie à l'accord songe à recruter un certain nombre d'intérêts de l'extérieur pour former un consortium, le gouvernement pourrait intervenir et annuler l'accord?

**M. Crosby:** Le gouvernement pourrait interdire la conclusion d'un nouvel accord de ce genre par la partie ou les parties avec qui il avait conclu l'accord à l'origine. En effet, c'est ce que cela serait—différentes parties à l'accord. Il ne s'agirait plus des mêmes parties avec qui la Couronne avait tout d'abord conclu l'accord.

**Le président:** Il se peut qu'il ne s'agisse pas des mêmes parties, mais comment les modalités peuvent-elles être différentes?

**M. Crosby:** Je pourrais peut-être simplement poursuivre et dire qu'il y a le paragraphe (4) de l'article 52, et je le mentionne simplement en passant, bien que je crois que logiquement il faudrait le mentionner ici, où l'on suppose que si dans les 60 jours de la réception d'un avis de projet de transfert, de cession ou de toute autre entente prévoyant que des modifications seront apportées au taux de participation dans l'un de ces accords négociés, le ministre n'a pas pris un arrêté à cet égard, on présume alors que l'accord ou l'entente proposé est approuvé par le ministre. Ce n'est pas comme si tout nouvel accord proposé allait tomber dans un éternel oubli, mais il y a une période de 60 jours au cours de laquelle le ministre pourra étudier le réaménagement proposé de l'accord original parce que c'est ce dont il s'agirait. Il peut alors, conformément aux dispositions du paragraphe 52(3) soit interdire le nouvel accord proposé soit l'approuver sous réserve des modalités qu'il juge indiquées dans les circonstances.

**Le sénateur Godfrey:** Les nouvelles parties sont certes liées par toutes les modalités de l'accord original et il se peut que vous l'ayiez conclu avec ces personnes compte tenu de leur situation financière et ainsi de suite, mais il n'en demeure pas moins que celles-ci doivent continuer dans une certaine mesure à respecter leurs obligations. Si l'on prend par exemple le bail ordinaire d'une maison; il y ait prévu que vous ne pouvez procéder à une cession sans consentement, ce dernier ne pouvant être refusé déraisonnablement. Mais dans ce cas-ci il n'existe aucune restriction en ce qui concerne le refus. Vous avez beau jeu puisque vous pouvez leur refuser la permission de recruter de nouvelles parties sans avoir l'occasion de renégocier. Jusqu'à maintenant, vous n'êtes pas très convaincant.

[Text]

**Dr. Crosby:** If I may, Mr. Chairman, I have not quite finished.

**Senator Godfrey:** I am sorry.

**Dr. Crosby:** If I may continue, I am probably getting there.

**Senator Godfrey:** But you did say "change the terms of the agreement." There is no suggestion that the terms of the agreement are changed, only that the people are changed.

**Dr. Crosby:** By having changed the principals involved in a negotiated arrangement, the terms and conditions have been changed, Mr. Chairman.

**Senator Godfrey:** In what way?

**Dr. Crosby:** Other than the change in the principals, it may have been a condition, for example, of the original issuance of the exploration agreement under the new regime, as represented in Bill C-48, that Canadian ownership be at a certain level. If there were to be a proposed transfer of interest or bringing in of other principals that would in some fashion change that Canadian ownership level significantly, that would be a significant change in the terms and conditions.

**Senator Godfrey:** But you already have that provided for in clause 52(3) and there is no problem on that one.

**Dr. Crosby:** The terms and conditions would be changed if other parties were brought into the deal. This could have some significance under the new National Energy Program from a number of standpoints. Not the least of these might be the issuance of PIPs grants which, of course, are based upon the Canadian ownership level of those parties who are carrying out exploration programs. I cannot really speak on behalf of the government, but only as a bureaucrat interpreting the government's policy, as I understand it. It would not be desirable to have issued PIPs grants up to 80 per cent of every dollar spent on exploration only to have in fact supported a consortium of parties who had an actual Canadian ownership level of considerably less than had been apparent. In a program that inherently includes within it so many significant elements, such as the PIPs grants program based upon Canadian ownership level, considerable care is required as to possible leakage of government funds which are, after all, submitted to the program through the taxpayers of Canada. When one considers such elements as that, it is important that there be a careful watch on beneficial ownership as regards agreements on oil and gas rights that are entered into between the Crown and developers. It could not be considered, under the current policy, as fulfilling the responsibilities of administering the proposed act if one were not to keep a close watch on such matters.

**Senator Godfrey:** If I recall correctly, the witnesses in their briefs specifically have no objections to that. They point out they have no objections to requirements to keep up the Canadian ownership and that is all provided for specifically in clause 52(3). What we are talking about and what I would like you to direct your mind to, is not the part that could have the

[Traduction]

**M. Crosby:** Je n'ai pas tout à fait fini. Si vous le permettez, monsieur le président.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis désolé.

**M. Crosby:** Si vous pouvez me permettre de continuer, j'y arriverai probablement.

**Le sénateur Godfrey:** Mais vous avez bien dit modifier les modalités de l'accord. Il n'est pas question de modifier les modalités de l'accord mais uniquement les parties.

**M. Crosby:** Si les parties à un accord négocié ne sont plus les mêmes, monsieur le président, les conditions peuvent en être modifiées.

**Le sénateur Godfrey:** De quelle façon?

**M. Crosby:** A part le changement apportée aux parties, l'accord d'exploration initial peut entre autres par exemple, avoir comporté comme condition, sous le nouveau régime, comme en fait état le bill C-48, que le taux de propriété canadienne atteigne un certain niveau. Si l'on devait proposer un transfert d'intérêts ou le recrutement d'autres parties et modifier ainsi de façon significative ce taux de participation, on changerait alors énormément certaines conditions.

**Le sénateur Godfrey:** Mais vous le prévoyez déjà au paragraphe 52(3) et il n'y a aucun problème dans ce cas.

**M. Crosby:** Les modalités pourraient être changées s'il y avait d'autres parties à l'accord. Cela pourrait revêtir une certaine importance avec le nouveau Programme énergétique national d'un certain nombre de points de vue dont entre autres et non le moindre la fourniture de subventions dans le cadre du PEP lesquelles, il va sans dire, sont fondées sur le taux de participation canadienne des parties aux programmes d'exploration. Je ne peux vraiment pas parler au nom du gouvernement mais, à titre de bureaucrate interprétant la politique gouvernementale, comme je l'interprète, il ne serait pas souhaitable d'avoir autorisé à l'égard des subventions accordées dans le cadre du PEP jusqu'à 80 p. 100 pour chaque dollar dépensé pour des travaux d'exploration dans le seul but d'avoir en fait appuyé un consortium de parties dont le taux de participation canadienne réelle était de beaucoup inférieur à ce qu'il semblait être. Dans un programme qui comporte en soi tant d'éléments importants, comme le PEP qui est fondé sur un niveau minimal et, qui exige par conséquent, une grande prudence compte tenu de la fuite éventuelle de fonds gouvernementaux qui sont, après tout, attribués au programme par les contribuables du Canada. Lorsque l'on considère des éléments comme celui-là, il est important que l'on surveille de près le taux de participation des parties aux accords pétroliers et gassiers conclus entre la Couronne et les exploitants. On ne pourrait considérer, aux termes de la politique actuelle, que l'on applique la loi proposée si l'on ne procédait pas à cette surveillance étroite.

**Le sénateur Godfrey:** Si je me rappelle bien, les témoins, ne s'y sont pas opposés précisément dans leurs mémoires. Ils ont indiqué qu'ils ne s'opposaient pas à ce qu'on exige le maintien du taux de propriété canadienne et que cela était prévu au paragraphe 52(3). Ce dont nous parlons et ce sur quoi j'aimerais attirer votre attention, ce n'est pas tant sur l'arrangement



[Text]

effect of diminishing Canadian ownership, but to any grounds to be considered in the public interest. We will go along with you on the balance about the Canadian ownership, but why do you have to have that "on any grounds?" That is the essential objection. That has nothing to do with Canadian ownership.

**Dr. Crosby:** Mr. Chairman, I was trying to indicate a specific case where a bureaucrat might be charged with the implementation of provisions in Clause 52 of Bill C-48. I do not really think I am qualified, as a bureaucrat, to comment on what might be envisaged as being in the public interest in the broad general sense of that term.

**Senator Godfrey:** I wish you could give us some illustration, other than Canadian ownership, of what people had in mind when that was drafted. Again we are trying to get down to some kind of guidelines. Unless you have something in mind, why should it be in there?

**The Chairman:** Instead of what they have in the bill, why not just put a clause in the bill that "without the consent of the Crown this agreement shall not be assignable"? Is that not, in effect, what they are doing?

**Senator Godfrey:** Why not say that consent cannot be unreasonably compelled?

**Mr. Bannister:** That is normal oil industry practice.

**Senator Godfrey:** I am not trying to press Dr. Crosby. If there are no reasons he can come up with, then that in itself is significant.

**Senator McIlraith:** I am not so sure. Dr. Crosby is a public servant and you are getting into an area that is ministerial. There is a pretty fine line there. I do not think he is answerable if the government did certain things or is proposing to do certain things.

**Dr. Crosby:** Perhaps I might add a few words. I did not mean to imply that what I have just said would be the only circumstances under which the government of the day or the Crown might wish to examine a proposed transfer or assignment very carefully. There may be others. It would not be desirable, perhaps, to allow a situation to be created whereby one was simply putting on the market, so to speak, an asset in the form of Canada lands that could be utilized in a fashion that did not really bring much to Canada in the way of increased capacity by Canadian companies to themselves carry out this sort of development activity eventually over the next decade or so. Possibly it would not be considered feasible or desirable to allow transfers or assignments that would, in effect, simply be land-brokerage type deals rather than arrangements that would help give rise to viable Canadian entities that could themselves one day have the capacity to carry out such development activity, the technological as well as financial capacity. I think the former is every bit as

[Traduction]

qui pourrait réduire le taux de participation canadienne mais sur les motifs que le ministre peut juger d'intérêt public. Nous conviendrons comme vous de l'équilibre quant au taux de participation canadienne mais pourquoi faut-il ajouter «pour des motifs»? C'est à cela que nous nous opposons surtout. Cela n'a rien à voir avec la participation canadienne.

**M. Crosby:** Monsieur le président, j'essayais simplement de vous faire part d'un cas particulier où un bureaucrate pourrait être chargé de l'application des dispositions du paragraphe 52(3) du bill C-48 sur lesquelles il pourrait fonder ses recommandations et ses actions, mais je ne crois vraiment pas être en mesure, à ce titre, de vous expliquer ce que l'on pourrait considérer être dans l'intérêt public dans le sens général de ce terme.

**Le sénateur Godfrey:** J'aurais souhaité que vous nous donniez un exemple, à part le taux de participation canadienne, de ce que les rédacteurs avaient à l'esprit. Je le répète, nous essayons d'obtenir quelques éclaircissements. A moins que vous ayez quelque chose en tête, pourquoi faudrait-il le préciser ici?

**Le président:** Au lieu d'utiliser l'expression que vous avez choisie dans le projet de loi, pourquoi ne pas simplement ajouter que sans le consentement de la Couronne cette entente ne devrait pas être approuvée? N'est-ce pas en réalité ce qui se passe?

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi ne pas dire qu'un consentement ne peut-être imposé déraisonnablement?

**M. Bannister:** Il s'agit d'une pratique normale dans l'industrie pétrolière.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'essaie pas d'harcéler M. Crosby. S'il ne peut nous donner aucune raison, cela est significatif.

**Le sénateur McIlraith:** Je n'en suis pas si sûr. M. Crosby est un fonctionnaire et vous touchez là un domaine ministériel. Je ne pense pas qu'il soit responsable si le gouvernement a fait certaines choses ou envisagé de les faire.

**M. Crosby:** Peut-être pourrais-je ajouter un mot. Je n'ai pas voulu insinuer que ce que je viens de déclarer constitue la seule circonstance en vertu de laquelle le gouvernement actuel ou la Couronne peut désirer étudier de façon très approfondie un transfert envisagé. Il peut y en avoir d'autres. Peut-être qu'il ne serait pas souhaitable de tolérer une situation qui permettrait à quiconque de mettre sur le marché un actif (les terres du Canada) qui n'augmenterait pas beaucoup la capacité des sociétés canadiennes et permettrait éventuellement de continuer à procéder ainsi pendant la prochaine ou les deux prochaines décennies. Peut-être qu'il ne serait pas considéré faisable ou souhaitable d'autoriser des transferts ou des cessions qui seraient en effet de simples opérations de courtage de terres, plutôt que des arrangements pouvant donner naissance à des entités canadiennes viables de se lancer un jour dans une activité d'exploration et pouvoir posséder elles-mêmes une capacité technologique et financière. Je pense que la première est tout aussi importante que la seconde car la capacité technologique est peut-être ce qui manque le plus au Canada.



[Text]

important as the latter, because that may be where Canada is lacking most, or in large part—the technological capacity.

One would hope that this sort of capacity, this technological capacity, would in some fashion or other transmit itself to and be absorbed by Canadian entities, so that eventually some day, when we looked at Canada's frontier regions, we would not necessarily see a situation where the great bulk of the development activity could be carried out only by non-Canadian entities. These are, after all, Canada lands; they are part of the frontier regions of Canada.

I should think a number of matters and situations could arise here that would, no doubt, require cabinet decision, let alone ministerial decision, within the consideration of the term of benefit to Canada. Canada lands constitute an asset, that belongs to Canadians. I would imagine that the term "public interest" would include such things as that. However, it would be difficult for me as a bureaucrat to attempt to define that in any great detail.

The example used in subclause (3) is a specific one that one could calculate and use at the administrative level. There are others, as I am attempting to discuss, that are really matters of Canadian or public interest and involve political and judgmental decisions. Perhaps such a question, the meaning of "public interest," might be directed to parties more capable of answering.

**Senator Godfrey:** Would you warn Mr. Lalonde that we will be asking him that specific question?

**Dr. Crosby:** I think Mr. Lalonde's executive assistant is in the room and I am sure he is taking note of this question.

**The Chairman:** I would think maybe the word "warn" that you used, Senator Godfrey, might have disturbed Dr. Crosby.

**Senator Godfrey:** Alert him, then. I wanted to get it on the record so that I would not forget it myself.

**Senator Cook:** Perhaps we could go back to the sharing of revenue. You say it would take about \$10 billion to bring Hibernia into production?

**Mr. Grant:** That is correct.

**Senator Cook:** I suppose a good deal of that would be borrowed money.

**Mr. Bannister:** I hope not, not at 20 per cent interest. At 20 per cent interest I do not think you could do it.

**Senator Cook:** The other part of the \$10 billion would be for the government?

**Mr. Bannister:** Perhaps I could ask Mr. Grant to respond. Where does the \$10 billion come from?

**Mr. Grant:** There is no borrowed money in this analysis, and no charge for interest against borrowed funds.

**Senator Cook:** This is an aside. I was just wondering, Mr. Chairman, if I were acting for the company how I could get a certificate of title when the title diminishes under your very

[Traduction]

On espère que ce genre de capacité technologique se transmettrait d'une façon ou d'une autre et serait absorbée par les entités canadiennes de sorte, qu'ultérieurement, en ce qui concerne les régions frontalières, du Canada la plus grande partie de l'activité d'exploration ne serait pas exercée uniquement par des entités non canadiennes. Il s'agit après tout des terres du Canada qui font partie de ces régions frontalières.

Je pense qu'il existe un certain nombre de questions et de situations qui nécessiteraient sans aucun doute une décision du cabinet, sans compter la décision ministérielle qui entrerait dans cette catégorie. Quel est l'avantage pour le Canada? Il s'agit d'un actif qui appartient aux Canadiens. Je suppose que le terme «intérêt public» engloberait ces éléments. Toutefois, il me serait difficile à titre de simple bureaucrate d'essayer de préciser cela en entrant davantage dans les détails.

L'exemple utilisé au paragraphe (3) est très précis et on peut l'utiliser au niveau administratif et l'évaluer. Il y a également les autres éléments dont j'essaie de discuter, qui sont réellement des questions d'intérêt canadien ou public et qui exigent des décisions politiques et de bon sens. Peut-être qu'une question de ce genre, la signification d'un «intérêt public» pourrait être posée à des personnes plus capable de répondre.

**Le sénateur Godfrey:** Voudriez-vous avertir M. Lalonde que nous allons lui poser cette question précise?

**M. Crosby:** Je pense que l'adjoint exécutif de M. Lalonde se trouve dans la salle et je suis certain qu'il prend note de cette question.

**Le président:** Sénateur Godfrey, je pense que peut-être le terme «averti» que vous avez utilisé peut avoir troublé M. Crosby.

**Le sénateur Godfrey:** Dans ce cas alertez-le. Je désirerais que cela figure dans le procès-verbal afin de ne pas l'oublier moi-même.

**Le sénateur Cook:** Peut-être pourrions-nous en revenir au partage de recettes. Vous avez dit qu'il faudrait environ \$10 milliards pour la mise en production d'Hybernia?

**M. Grant:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Je suppose qu'une bonne partie de cette somme serait empruntée.

**M. Bannister:** Avec un intérêt de 20 p. 100, j'espère que non. A ce taux je ne pense pas que ce soit faisable.

**Le sénateur Cook:** L'autre élément des \$10 milliards seraient pour le gouvernement?

**M. Bannister:** Peut-être pourrais-je demander à M. Grant de répondre. D'où proviennent les \$10 milliards?

**M. Grant:** Il n'y a pas d'argent emprunté dans cette analyse, ni de facturation d'intérêts pour les fonds empruntés.

**Le sénateur Cook:** Cela est une digression. Monsieur le président, j'étais en train de me demander, si j'agissais pour la société, comment il me serait possible d'obtenir un titre de

[Text]

eyes. If the government takes its full entitlement it will put up about 40 per cent of that \$10 billion, will it not?

**Mr. Grant:** Yes.

**Senator Cook:** So \$6 billion would have to come from the private operators. The question I wanted to ask was this. If Bill C-48 comes into full operation is Hibernia still a feasible economic proposition for the private owners, the partners?

**Mr. Grant:** That is a difficult question to answer, to the extent that Bill C-48 will impose certain additional taxation and land-sharing arrangements with the Crown. Under the National Energy Program and Bill C-48 there is no pricing agreement beyond 1986. Therefore, there is no assurance of the pricing function for Hibernia, for example, at about the time the field would come on production. The best you could do is make a forecast. Our position, if I may make this comment, is that at world prices and at reasonable operating and capital costs to bring a field of Hibernia's size and type onstream, we feel that with everything working right in terms of regulatory process, environmental constraints and technology, that would be marginally economic in terms of risk-adjusted expected return.

**Senator Cook:** This, of course, assumes that the federal government will resolve their difficulties.

**Mr. Grant:** Yes. It will be under one domain at the time.

**Senator Cook:** I don't want to hog the questioning, but I should like to know this. We have been told by some witnesses who favour Bill C-48 that the régime to be imposed is more beneficial to the operators than the schemes in vogue in the U.K. and Norway. Could you make any comment on that?

**Mr. Grant:** I do not think we are really qualified to comment, because we are not sufficiently knowledgeable on the specific economic expectations in other areas. I think it is very difficult to compare areas, because there are so many impinging constraints or requirements and relationships that a net-back equivalent would be a very difficult matter to come up with on that basis. I think that regardless of what the circumstances are in other countries, be it Norway, Russia or wherever it may be, Canada should look after its own concerns and set its own economic climate.

**Senator Cook:** I do not disagree, but one measure of the fairness of the proposed measure is that it has been stated that it is, if anything, more beneficial to the operators than the régimes in force in the U.K. and Norway. I was wondering if you had any observations on that.

**Mr. Bannister:** I think it is impossible to predict. You do not know what the price of oil is going to be in 1990—nobody does. No one knows what the actual development costs will be of bringing Hibernia on stream.

[Traduction]

propriété quand cette dernière diminue sous nos yeux. Si le gouvernement profite de sa pleine admissibilité, il fournira environ 60 p. 100 de ces \$10 milliards, n'est-ce pas?

**M. Grant:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Il y aura donc \$6 milliards qui devront provenir du secteur privé. La question que je désirais poser est la suivante: si le bill C-48 est pleinement appliqué, l'exploitation d'Hibernia sera-t-elle toujours réalisable du point de vue économique pour les propriétaires privés, les associés?

**M. Grant:** Il est difficile de répondre à cette question dans la mesure où le bill C-48 imposera certains impôts supplémentaires et des arrangements de partage des terres avec la Couronne. En vertu du programme énergétique national et du bill C-48 il n'y a pas d'accord de fixation des prix au-delà de 1986. En conséquence, on n'a aucune garantie en matière de prix pour Hibernia, par exemple, au moment où le gisement commencera à produire. On peut faire au mieux une prévision. Si je peux me permettre cette remarque, aux prix mondiaux, et sous réserve de frais d'immobilisation et d'exploitation raisonnables pour la mise en exploitation d'un gisement de l'importance et du type d'Hibernia, nous sommes d'avis que si tout fonctionne de façon satisfaisante en matière de processus de réglementation, de contraintes environnementales et de technologies, l'opération serait marginalement économique en termes de recettes prévues, ajustées en fonction des risques.

**Le sénateur Cook:** Bien entendu, cela suppose que le gouvernement fédéral résoudra leurs problèmes.

**M. Grant:** Oui. Cela sera fait par étapes.

**Le sénateur Cook:** Je ne veux pas accaparer l'interrogatoire mais j'aimerais avoir les précisions suivantes. Certains témoins qui sont partisans du bill C-48 nous ont dit que le régime devant être imposé est plus avantageux pour les exploitants que le système utilisé au Royaume-Uni et en Norvège. Pourriez-vous faire quelques remarques à ce sujet?

**M. Grant:** Je ne pense pas que nous soyons vraiment qualifiés pour faire des observations parce que nous ne sommes pas suffisamment au courant des prévisions économiques précises dans d'autres régions. Je pense qu'il est très difficile de comparer des régions parce qu'il y a tellement de contraintes, d'exigences et de rapports qui empiètent les uns sur les autres qu'il est très difficile d'obtenir un équivalent de profit sur ces bases. Je pense que, quelles que soient les circonstances dans les autres pays, que ce soit en Norvège, en Russie ou ailleurs, le Canada doit se préoccuper de ses propres affaires et établir son propre climat économique.

**Le sénateur Cook:** Je suis d'accord, mais l'une des preuves de l'impartialité de la solution proposée réside dans le fait que l'on a déclaré qu'elle est plus avantageuse pour les exploitants que les régimes en vigueur au Royaume-Uni et en Norvège. Je me demande si vous avez quelques remarques à ce sujet?

**M. Bannister:** Je pense qu'il est impossible de faire des prévisions. Savez-vous quel sera le prix du pétrole en 1990—personne ne le sait. Personne ne connaît quels seront les frais réels pour la mise en exploitation d'Hibernia.



[Text]

**Senator Cook:** I was thinking not only of Hibernia but of Canada lands in general.

**Mr. Bannister:** No one can compare because no one knows what the financial situation is going to be in Hibernia or in any other development on Canada lands.

**Senator Cook:** Does that answer imply that the oil wells in Norway and the U.K. are in production?

**Mr. Bannister:** Yes.

**Senator Cook:** Therefore, you cannot compare the cost of an oil well in production and an oil well which has merely been outlined?

**Mr. Bannister:** Right.

**Senator Cook:** Are you familiar with the statement that the government has contributed something like \$3 billion by way of tax allowances and concessions to the exploration on Canada lands?

**Mr. Grant:** Informally, we were aware of it.

**Senator Cook:** Would you make any comment on that?

**Mr. Grant:** I will try to preface my next remarks to keep them in the right structure. The total expenditures on Canada frontier lands to date have been about \$5 billion. If you accept the tax credit structures that were generally in place over these 25 years, I think you could arrive at a reasonable tax credit position of about \$3 billion against those lands in terms of tax credits generated against the undertaking on that basis. I think it is a reasonable statement.

I would further add that it is not unreasonable to reach the conclusion also that perhaps in the order of 10 billion barrels of oil have been found to date in these frontier areas. At current world prices of \$40 per barrel, that would be the equivalent of \$400 billion which has been created as an asset for Canada as a result of this expenditure of \$5 billion on exploration which generated tax credits in the amount of \$3 billion. Out of that \$400 billion—assuming, of course, that we could bring that 10 billion barrels of oil or equivalent on stream—the government sharing under Bill C-20 would have been in the order of 50 per cent of that \$400 billion in terms of tax credits and sharing.

**Senator Cook:** Would it have been \$240 billion?

**Mr. Grant:** It would be very substantial.

**The Chairman:** Do you wish to stress any other points, Mr. Bannister?

One question which has been developed during our hearings is the suggestion that the physical requirements, federally and provincially, are such that they provide a disincentive to industry; do you agree?

**Mr. Bannister:** That is correct.

**The Chairman:** I take it you support that situation.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Je songeais non seulement à Hibernia mais aux terres du Canada en général.

**M. Bannister:** Personne ne peut faire de comparaisons parce qu'on ne sais pas quelle va être la situation financière à Hibernia ou dans toute autre exploitation des terres du Canada.

**Le sénateur Cook:** Cette réponse implique-t-elle que les puits pétrolifères de Norvège et du Royaume-Uni sont en production?

**M. Bannister:** Oui.

**Le sénateur Cook:** En conséquence, vous ne pouvez pas comparer le coût d'un puits de pétrole en production et celui d'un puits de pétrole simplement envisagé?

**M. Bannister:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Êtes-vous au courant de la déclaration selon laquelle le gouvernement a apporté une contribution de quelque \$3 milliards sous forme de dégrèvements d'impôts et de concessions pour l'exploration des terres du Canada?

**M. Grant:** Nous sommes au courant officiellement.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous des observations à formuler à ce sujet?

**M. Grant:** J'essaierai de préfacier mes prochaines remarques afin de présenter la situation sous son vrai jour. A ce jour, les dépenses totales sur les terres frontalières du Canada ont été d'environ \$5 milliards. Si vous acceptez les structures de crédits d'impôts qui étaient en général en place au cours de ces vingt-cinq dernières années, je pense que vous pourriez arriver à une situation raisonnable de crédits d'impôts d'environ \$3 milliards à l'égard de ces terres, en termes de crédits d'impôt imputables sur l'entreprise sur cette base. Je pense qu'il s'agit d'une déclaration raisonnable.

J'ajouterais en outre qu'il n'est pas déraisonnable de conclure également qu'on a peut-être trouvé à ce jour dans les 10 milliards de barils dans ces terres frontalières. Aux prix mondiaux actuels de \$40 le baril, cela équivaldrait à \$400 milliards qui constituent un actif pour le Canada à la suite de cette dépense de \$5 milliards pour la prospection, qui a produit des crédits d'impôt d'un montant de \$3 milliards. Sur ce \$400 milliards—en supposant bien entendu que nous puissions exploiter ces 10 milliards de barils de pétrole—la participation du gouvernement aux termes du bill C-20 aurait été de l'ordre de 50 p. 100 de ces \$400 milliards en crédits d'impôts et en participation.

**Le sénateur Cook:** Aurait-elle été de \$240 milliards?

**M. Grant:** Ce serait un montant très important.

**Le président:** Désirez-vous insister sur d'autres points, monsieur Bannister?

Une des questions qui a été discutée au cours de nos audiences est l'idée que les exigences physiques, fédérales et provinciales, sont telles qu'elles nuisent à l'industrie; êtes-vous d'accord?

**M. Bannister:** C'est exact.

**Le président:** Donc, vous êtes d'accord?



[Text]

**Mr. Bannister:** I agree with that 100 per cent. There are substantial incentives for the discovery of new oil and there are disincentives to improve production from old oil fields. There are disincentives to explore and develop natural gas.

**The Chairman:** So far as your company is concerned, has it been influenced by the decision to cut back production, as far as any of the provinces are concerned, by reason of this disincentive?

**Mr. Bannister:** Yes, sir. We have reduced our program in British Columbia which we were planning for this coming winter from a \$7 million exploratory program to drilling one commitment well, that is a well we were committed to drill.

**The Chairman:** How would you translate that in terms of the economy and jobs, et cetera?

**Mr. Bannister:** We had planned on having a geophysical crew of perhaps 40 people working in B.C. all winter. We had planned on drilling four wells. We will now drill only one. Our activity has been cut by at least 75 per cent.

**Senator Cook:** Would you care to make any comment on the reservation of 340 million acres which would be, as it were, vested in Petro-Canada to explore? Would you make any comment as to the manpower and cash flow necessary to do a job of that magnitude? Can any one company do it adequately and, if so, in what time frame?

**Mr. Bannister:** I would say that no one company can explore adequately a land area of that size; but that is a generalization. One factor which makes the exploration business successful is that there are many different companies with many different ideas, many different approaches and many different types of technology to apply to a problem. It is that competition of ideas which produces the beneficial results. I do not think any one company can adequately explore a huge area of that size.

**Senator Cook:** Can you give us an idea of what amount would be necessary?

**Mr. Bannister:** We can think about that and include our answer in our written reply to the legislation.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Mr. Bannister,** thank you very much for the information which you have provided to us. We have had a lot of information, and I hope our assimilation has been good. You have said you will provide us with some further information which you will send to us.

**Mr. Bannister:** Yes. How should we communicate that?

**The Chairman:** There is an expression, "faster than quick."

**Mr. Bannister:** Thank you very much.

**The Chairman:** The committee will now hear from representatives of the Committee for Original Peoples' Entitlement—COPE. We have, representing this committee, Mr. Peter Cumming who is counsel for this organization; Miss Nancy Weeks; and Miss Gillian Brown.

[Traduction]

**M. Bannister:** Je suis d'accord à 100 p. 100. Il y a des encouragements notables pour la découverte de nouveaux gisements de pétrole et il existe des entraves à l'amélioration de la production des anciens gisements. Il y a des entraves à la prospection et à la mise en exploitation du gaz naturel.

**Le président:** En raison de ces éléments non stimulants, votre société a-t-elle réduit sa production, dans la mesure où les provinces sont concernées?

**M. Bannister:** Oui monsieur. Nous avons réduit notre programme en Colombie-Britannique où nous envisagions pour cet hiver un programme de prospection de \$7 millions pour le forage d'un puits auquel nous nous étions engagés.

**Le président:** Comment tradiriez-vous cela en fonction d'économie, d'emplois, etc.?

**M. Bannister:** Nous avons envisagé d'avoir une équipe géophysique comptant peut-être quarante personnes qui auraient travaillé en Colombie-Britannique tout l'hiver. Nous avions projeté de forer quatre puits. Nous n'en forerons maintenant qu'un. Notre activité a été réduite d'au moins 75 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous faire des remarques sur la réserve de 340 millions d'acres que Petro-Canada devait prospector? Pourriez-vous indiquer la main-d'œuvre et les fonds nécessaires pour effectuer un travail de cette ampleur? N'importe quelle société peut-elle s'en acquitter convenablement et, dans l'affirmatif, dans quels délais?

**M. Bannister:** Je dirais qu'aucune société ne peut prospector convenablement un territoire de cette importance, mais il s'agit là d'une généralisation. Un des facteurs qui contribue au succès des entreprises de prospection c'est qu'il existe un grand nombre de sociétés différentes qui appliquent à un problème des idées, des approches et des technologies différentes. C'est cette concurrence des idées qui produit de bons résultats. Je ne pense pas qu'une société puisse convenablement prospector un territoire aussi vaste.

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous donner une idée de la somme qui serait nécessaire?

**M. Bannister:** Nous pouvons y réfléchir et inclure notre réponse dans notre réplique écrite à la loi.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur Bannister, je vous remercie infiniment des renseignements que vous nous avez fournis. Nous en avons entendu un grand nombre et j'espère que nous avons bien compris. Vous nous avez dit que vous nous fournirez quelques renseignements complémentaires que vous nous enverrez.

**M. Bannister:** Oui. Comment devons-nous les communiquer?

**Le président:** Le plus rapidement possible.

**M. Bannister:** Je vous remercie beaucoup.

**Le président:** Le comité va maintenant entendre les représentants du Committee for Original Peoples' Entitlement—COPE. Nous avons avec nous M. Peter Cumming qui représente ce Comité et est avocat de cet organisme, ainsi que Mlle Nancy Weeks et Mlle Gillian Brown.

## [Text]

Mr. Cumming, before you commence your opening statement, perhaps you would just tell this committee about your organization.

**Mr. Peter Cumming, Counsel, Committee for Original Peoples' Entitlement:** May I just say as a preliminary to that how much COPE appreciates the opportunity of appearing before this committee, particularly since the committee is chaired by you, sir, whom I have personally long admired.

COPE is an organization that represents 2,500 Inuvialuit. The Inuvialuit are the Eskimo people of the western Arctic region which encompasses, of course, the Mackenzie Delta area, the Beaufort Sea and, generally, the western part of the Arctic. That, of course, is a prime sedimentary basin area as well, and a very promising area in terms of oil and gas development.

I might say, as well, that it is the only group on Canada lands that, to this date, has entered into a settlement of its land claims with the federal government. It is unique in respect of that factual point. Indeed, that is what brings us here today.

I might say also in respect of that agreement, Mr. Chairman, that it is incorporated in our full brief which I will leave with you. There is our brief submission, but there is also the more encompassing submission which incorporates the 180-page document, the settlement agreement, which was signed on October 31, 1978, with respect to the land claims question.

**The Chairman:** The effect of that is that the federal authority and COPE have concluded an effective agreement settling all their land claim rights.

**Mr. Cumming:** Yes. That agreement of October 31, 1978, approved by cabinet and signed by the minister on behalf of Canada with COPE, which represented the Inuvialuit, is an agreement in principle. It is specific and final in respect of a great many terms in it—for example, the monetary compensation to go on the land claims settlement. The nature of the title of the lands is identified and the lands are virtually all selected. Indeed, the lands in question, about which I wish to talk today, are clearly identified and are committed to under that agreement. So there is no further negotiation on that point.

There are some areas of the agreement—hence it is called an agreement in principle—which remain to be negotiated, but they are not at issue here today.

**The Chairman:** They are not at issue under Bill C-48.

**Mr. Cumming:** That is right, sir.

**The Chairman:** Then there is nothing under Bill C-48 relating to the land claims of COPE.

**Mr. Cumming:** There is nothing in Bill C-48 that relates to the land claim of COPE, in the sense that that claim has been settled. There is, by Bill C-48, a breach of that agreement of October 31, 1978. Let me just refer to that, then.

Under the agreement of October 31, 1978, there is a block of land, 5,000 square miles, in respect of which the Inuvialuit are to receive full title including the mineral interests. There is an express commitment with respect to those lands. They have

## [Traduction]

Monsieur Cumming, avant de commencer votre déclaration préliminaire, peut-être pourriez-vous parler de votre organisation à ce comité.

**M. Peter Cumming, avocat, Committee for Original Peoples' Entitlement:** Permettez-moi de dire tout d'abord combien le COPE est heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant ce comité, d'autant plus qu'il est présidé par vous, monsieur, que j'admire personnellement depuis longtemps.

Le COPE est un organisme qui représente 2 500 Inuvialuits. Ces derniers sont les Eskimos de la région de l'ouest de l'Arctique qui englobe bien entendu la région du Delta du Mackenzie, la Mer de Beaufort et en général la partie ouest de l'Arctique. Bien sûr, il s'agit du grand bassin sédimentaire de la région, très prometteur pour l'exploitation du pétrole et du gaz.

Permettez-moi aussi d'ajouter qu'il s'agit du seul groupe à vivre sur les terres du Canada qui, jusqu'à ce jour, a réglé ses revendications territoriales avec le gouvernement fédéral. C'est là un événement unique qui, en fait, nous amène ici aujourd'hui.

Monsieur le président, je me permets de vous signaler que cet accord est joint à l'ensemble de notre mémoire que je vous remets. Vous avez en main notre mémoire, auquel se greffe un texte plus complet qui comprend ce document de 180 pages, l'accord signé le 31 octobre 1978, concernant les revendications territoriales.

**Le président:** C'est donc dire que le gouvernement fédéral et COPE ont conclu un accord réglant toutes les revendications territoriales.

**M. Cumming:** C'est exact. Cet accord du 31 octobre 1978, approuvé par le Cabinet et signé conjointement par le Ministre, au nom du gouvernement du Canada, et le groupe COPE, qui représentait les Inuvialuits, est un accord de principe. Sur bien des points l'accord est spécifique et irrévocable, comme par exemple sur l'indemnité applicable au règlement de ces revendications territoriales. Les titres de propriété sont précisés et les terres sont presque toutes délimitées. En fait, les terres en question, dont je veux parler aujourd'hui, sont clairement précisées et fixées dans l'accord. Il n'est donc plus question d'aucune négociations à ce sujet.

Toutefois, certains éléments de l'accord, qui est par conséquent un accord de principe, demeurent sujet à négociations, mais ils ne feront pas l'objet de nos entretiens ici aujourd'hui.

**Le président:** Ils ne relèvent pas du bill C-48.

**M. Cumming:** C'est exact.

**Le président:** Le bill C-48 ne contient alors aucune disposition touchant les revendications territoriales de COPE.

**M. Cumming:** Non, aucune disposition, en ce sens que la question a été réglée. Toutefois, le bill C-48 porte atteinte à l'accord signé le 31 octobre 1978. Avec votre permission, je vais vous en parler.

Aux termes de cet accord du 31 octobre 1978, il existe un ensemble de terres d'une superficie de 5 000 milles carrés, pour lesquelles les Inuvialuits obtiendront le titre intégral de propriété, y compris les droits miniers. Il y a un engagement



[Text]

all been identified. There is no question about them. There is no further negotiation on that point.

Those lands were withdrawn pursuant to the agreement by Order in Council, as the brief discusses, and were taken out of the operation of further disposition under any Canada Oil and Gas Act. So those withdrawn lands are not affected by Bill C-48. You may well ask, then, why we are concerned.

Well, in respect of those 5,000 square miles, in so far as there were existing alienations as of the date of the agreement—that is, if Chevron or Gulf or other companies had a permit or lease, so that those parties would not be prejudiced by the agreement, and neither COPE nor the government wanted to prejudice them—they remained as existing alienations. In respect of those existing alienations, which would be interests under Bill C-48, in respect of those interests the Inuvialuit would then step into the shoes of the Crown and would take over the Crown's position and receive the royalties that the Crown would otherwise receive. They would receive the production royalty and any other benefits the Crown would receive.

The idea was that these lands would be transferred to the Inuvialuit, but in so far as there were existing alienations, oil and gas interests, they would remain so that those parties would not be prejudiced and the Inuvialuit would replace the Crown in its relationship to those parties.

That is where Bill C-48 has an impact.

**The Chairman:** Is that not a bit vague?

**Mr. Cumming:** I don't think it is vague. I would not want to say it is a simple issue.

**The Chairman:** If you settle all your land claims, what is left? You would say that what is left is what you have reserved out of the agreement—

**Mr. Cumming:** That is right.

**The Chairman:** . . . and is not part of the agreement and is identifiable, clearly, in the agreement as being not part of the agreement.

**Mr. Cumming:** What the Inuvialuit have at this point is an express commitment by Canada under a signed agreement which includes being able to step into the place of the Crown upon the settlement legislation being put in place eventually—being able to step into the place of the Crown vis-a-vis those existing interests. Bill C-48 will be passed shortly, we assume, and clause 27 will come into place. It takes out of all existing interests 25 per cent, carried interest of course, to the Crown. For those existing alienations, then, those oil and gas interests which are subject to the operation of Bill C-48, we will lose 25 per cent of what we were to get. What we were to get is everything that the Crown was to get. That would not happen if the Crown agreed to an amendment to the bill, so that in respect of these lands in question the 25 per cent interest would be held in trust for us pending the completion of the settlement legislation.

[Traduction]

précis à ce sujet. Toutes les terres ont été précisées, cela ne fait aucune doute et il n'est pas non plus question d'aucune autre négociation.

Aux termes de l'accord, ces terres ont été retirées par décret, comme il est signalé dans le mémoire, et ont été soustraites à l'application de toute disposition éventuelle adoptée suivant toute Loi sur le pétrole et le gaz du Canada. C'est donc dire que ces terres ne sont pas touchées par les dispositions du bill C-48. Mais alors, me direz-vous, qu'est-ce qui vous préoccupe?

Eh bien, à propos de ces 5 000 milles carrés, dans la mesure où il subsistait des aliénations de droits à la date de signature de l'accord—par exemple, si les sociétés Chevron, Gulf ou autres détiennent un permis ou une concession, faisant en sorte qu'elles ne subissent aucun préjudice de l'accord, et là n'est pas l'intention de COPE ni du gouvernement—je dis bien que ces aliénations demeurent. Quant à ces aliénations, qui constituent des droits en vertu du bill C-48, les Inuvialuits se substituent à la Couronne pour percevoir les redevances qui autrement lui reviendraient. Ils tireraient les redevances sur la production et profiteraient de tout autre avantage incombant à la Couronne.

Le principe était le suivant: ces terres seraient transférées aux Inuvialuits, mais étant donné qu'il existait des aliénations de droits, des droits sur l'exploitation du pétrole et du gaz, rien ne serait changé de sorte que les parties n'en subiraient aucun préjudice et que les Inuvialuits remplaceraient la Couronne dans les relations entre ces deux parties.

Et c'est là que se font sentir les répercussions du bill C-48.

**Le président:** N'est-ce pas un peu vague?

**M. Cumming:** Non, je ne crois pas, mais je ne dirais pas non plus que c'est une question simple.

**Le président:** Si toutes les revendications territoriales sont réglées, qu'est-ce qui reste? Ce qui reste à régler, c'est ce que vous avez exclu de l'accord . . .

**M. Cumming:** C'est exact.

**Le président:** . . . ce qui ne fait pas partie de l'accord et qui est expressément prescrit dans le document.

**M. Cumming:** Ce dont les Inuvialuits sont certains aujourd'hui, c'est de cet engagement formel de la part des gouvernements du Canada contenu dans un accord signé qui leur permet de prendre la place de la Couronne aux termes d'un règlement transactionnel éventuellement adopté, c'est-à-dire qu'ils pourront remplacer la Couronne pour ce qui est de ces intérêts. Le bill C-48 sera adopté sous peu, nous le supposons, et l'article 27 s'appliquera. Cette disposition accorde à la Couronne 25 p. 100, avec intérêt reporté, sur tous les droits actuels. Quant aux aliénations, étant donné que ces droits sur le pétrole et le gaz sont assujettis au bill C-48, nous allons perdre 25 p. 100 de ce que nous devons obtenir. Ce que nous devons retirer, c'était tout ce que la Couronne devait percevoir elle aussi. Cela ne se produira pas si la Couronne accepte un amendement au projet de loi stipulant que la part de 25 p. 100 à l'égard de ces terres



[Text]

**The Chairman:** You say that having regard to the rights you enjoy you are not required to contribute that 25 per cent to the Crown.

**Mr. Cumming:** We are not required, sir. It is a breach of the agreement to have this impact of Bill C-48. It is taking away something that is a bargained-for exchange item in that agreement of October 31, 1978.

**The Chairman:** Is there a particular paragraph that you can put your finger on and say, "Ignoring that constitutes a breach of the agreement"?

**Mr. Cumming:** Yes.

**The Chairman:** What is the paragraph?

**Mr. Cumming:** Well, the section in the agreement would be 7(1)(a), which gives us these 5,000 square miles. Section 7(12) of the agreement then says that those lands will be withdrawn except for existing alienations. That is the problem. Existing alienations then come under the operation of the Canada Oil and Gas Act once it is enacted.

**Senator McIlraith:** Can you give us the sections of the agreement that you are referring to?

**Mr. Cumming:** The relevant numbers would be section 7(1)(a), which would be the lands in question, senator. The follow-up provisions dealing with those lands are sections 7(12), 7(13), 7(13)(a) and 7(13)(b).

In a nutshell, that regime says we get those lands, existing alienations remain, we step into the shoes of the Crown for those existing alienations and when the settlement legislation comes into being, the Crown transfers to us everything that it had, all the benefits that it received, which would be royalties and should include the 25 per cent carried interest.

**The Chairman:** I want to make sure I understand this. Ordinarily, a land claims settlement would involve the sale of the lands to the Crown.

**Mr. Cumming:** Yes.

**The Chairman:** This seems to be the reverse process. From the way you say it, it sounds as though the Crown is giving these lands to COPE.

**Mr. Cumming:** No. Under the agreement the Inuvialuit surrender their aboriginal rights forever in exchange for the promises and commitments of Canada under that agreement. Indeed, Mr. Chairman, to give you an example, the first offer from the government in terms of negotiating that agreement was for a large amount of monetary compensation. The Inuvialuit turned down that offer. I don't think I am breaching any confidentiality in the negotiations here. They insisted upon accepting considerably less in monetary compensation because the focus of what they wanted to get under the agreement was title to some lands within their area. They were surrendering their interest in 165,000 square miles and insisted upon taking less money than the government wanted to offer so that they

[Traduction]

serait détenue en fidéicommiss en attendant que soit conclu ce règlement transactionnel.

**Le président:** Vous dites qu'en ce qui concerne les droits dont vous jouissez, vous n'êtes pas tenus de verser ces 25 p. 100 à la Couronne.

**M. Cumming:** Non, monsieur. De telles répercussions de l'application du bill C-48 constituent une rupture d'engagement. On nous retire ici une chose qui avait été consentie dans l'accord du 31 octobre 1978.

**Le président:** Pouvez-vous indiquer un paragraphe précis qui, selon vous, constitue une rupture d'engagement?

**M. Cumming:** Oui.

**Le président:** Quel est ce paragraphe?

**M. Cumming:** Eh bien, le paragraphe de l'accord serait l'alinéa 7(1)a) qui nous accorde les 5 000 milles carrés de terres. Le paragraphe 7(12) de l'accord stipule que ces terres seront retirées sauf s'il existe des alinéations de droits. C'est là le problème. Les alinéations sont alors soumises à l'application de la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada, une fois qu'elle sera adoptée.

**Le sénateur McIlraith:** Pouvez-vous nous donner les articles de l'accord dont vous parlez?

**M. Cumming:** Il s'agit de l'alinéa 7(1)a) concernant les terres en question, sénateur. Les dispositions suivantes concernant ces terres sont les paragraphes 7(12) et (13), les alinéas 7(13)a) et 7(13)b).

En deux mots, l'accord stipule que nous obtenons ces terres, que les aliénations actuelles subsistent, que nous prenons la place de la Couronne eu égard à ces aliénations et que lorsque le règlement transactionnel sera conclu, la Couronne nous transférera tout ce qu'elle avait, tous les avantages tirés, c'est-à-dire des redevances ainsi que cette part de 25 p. 100

**Le président:** Dites-moi si je comprends bien. Habituellement, lorsqu'il y a règlement de revendications territoriales, il faut vendre les terres à la Couronne.

**M. Cumming:** C'est exact.

**Le président:** Il me semble que ce soit ici l'inverse qui se produise. D'après ce que vous dites, il semble que la Couronne cède ces terres à COPE.

**M. Cumming:** Non. Aux termes de l'accord, les Inuvialuits abdiquent leurs droits d'autochtones pour toujours en échange de promesses et d'engagements du Canada. En fait, monsieur le président, pour vous donner un exemple, la première offre du gouvernement, lors des négociations de cet accord, consistait en une indemnité financière très importante. Les Inuvialuits l'ont refusée. Je ne crois pas trahir aucun secret des négociations ici. Ils ont insisté pour accepter une indemnité financière beaucoup moindre, parce que ce qu'ils voulaient réellement obtenir dans l'accord, c'était le titre de propriété de certaines terres dans leur région. Ils ont accepté de perdre leurs droits sur une superficie de 165,000 milles carrés et ils ont insisté pour avoir moins d'argent que ce que le gouverne-

[Text]

could get title to a certain number of lands which included this 5,000 square miles and the mineral interests.

**Senator McIlraith:** They got title to the 5,000 square miles with which we are concerned subject only to honouring the existing alienations that had taken place which would be in the form, I presume, of exploratory licences to oil companies, and coupled with that limitation on the clearing of title, there was a further provision that the benefits coming back to the Crown were to go to the people you represent.

**Mr. Cumming:** Precisely.

**Senator McIlraith:** Therefore, you are saying that clause 27, as drafted, means that they are now taking back a 25 per cent share in what was covered by the alienation part of those lands?

**Mr. Cumming:** Precisely. In respect of this group, it is not an answer to say that the saving provision of clause 5(7), which says it does not affect aboriginal rights, protects us, in that, we are not talking of aboriginal rights but contractual rights and commitments in that regard. As well, coupled with the impact of Bill C-48, in effect, it is an expropriation of contractual rights that are to give us property rights with clause 61(2) which says that there is no compensation, and recourse is gone forever. It is possible for the Crown later on to say "now we will give you the 25 per cent interest," but they should make that commitment now before the passage of the legislation. Moreover, given clauses 31 and 32 and the fact that the 25 per cent carried interest can be tendered out for sale or given to a Crown agency, it could be long-gone before our interest is taken into account in an equitable fashion.

**Senator McIlraith:** Two sheets have come with the brief. One deals with an addition to clause 27 by adding clause 27(4). Is that one possible solution which in your view would correct the whole situation, or do you desire that clause 5(8) be added as well?

**Mr. Cumming:** I would prefer the first choice and the first submission would be the addition of clause 27(4) because that is doing what in fairness and justice should be done.

I might add that there is a long history of correspondence in here, and I do not think that anyone disagrees with me. It is the difficulty of getting the Department of Indian Affairs and Northern Development specifically—I would not even accuse EMR of this—to agree to something. Clause 27(4) would be the preferred and proper amendment. As a fall-back, if that was not seen to be appropriate then clause 5(8), as drafted, which is an express "without prejudice" saving provision, as it were, in respect of our agreement, could be included, but I much prefer clause 27(4) and that, in our submission, is what should be done.

[Traduction]

ment leur offrirait de façon à pouvoir obtenir ce titre sur un certain nombre de terres qui comprenaient ces 5 000 milles carrés et les droits miniers.

**Le sénateur McIlraith:** Ils ont obtenu le titre de propriété sur ces 5 000 milles carrés dont nous discutons sous réserve de respecter les alinéations qui existaient et qui, je suppose, pouvaient être des permis d'exploration accordés aux sociétés pétrolières. A cela, il faut ajouter les limites imposées à la libération des titres de propriété auxquelles se greffe une autre disposition stipulant que les avantages incombant à la Couronne devraient être transférés aux personnes que vous représentez.

**M. Cumming:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Par conséquent, vous dites que l'article 27, dans son libellé actuel, prévoit que le gouvernement reprend maintenant une part de 25 p. 100 sur ce qui était couvert par l'aliénation existant sur ces terres?

**M. Cumming:** Oui. En ce qui nous concerne, on ne peut pas accepter comme réponse que les dispositions restrictives du paragraphe 5(7), suivant lequel les droits des autochtones ne sont pas touchés, nous protègent car il ne s'agit pas ici des droits des autochtones mais bien plutôt de droits contractuels et d'engagements y ayant trait. De même, aux répercussions du bill C-48, vient s'ajouter en effet une perte de droits contractuels qui doivent nous accorder des droits de propriété aux termes du paragraphe 61(2) qui prévoit qu'aucune indemnité n'est versée et qu'il n'existe aucun recours. Il est possible que la Couronne précise un jour qu'elle va nous accorder cette part de 25p. 100 mais, elle doivent s'engager dès aujourd'hui à le faire avant que la loi ne soit adoptée. En outre, compte tenu des articles 31 et 32 et du fait que cette part de 25 p. 100 devait peut être vendue par soumission ou donnée à une société de la Couronne, on pourrait en avoir disposé longtemps avant que l'on tienne compte de nos intérêts de façon équitable.

**Le sénateur McIlraith:** Deux feuillets sont joints au mémoire. L'un concerne un ajout à l'article 27, soit le paragraphe (4). Est-ce là une solution possible qui, à votre avis, viendrait rectifier toute la situation ou souhaitez-vous que le paragraphe 5(8) soit aussi ajouté?

**M. Cumming:** Je préférerais la première solution, à savoir l'ajout du paragraphe 27(4), parce que ce qu'elle propose est précisément ce qu'il faudrait faire en toute justice.

Je me permets de rappeler que beaucoup de correspondance a été échangée à ce sujet et je ne pense pas que personne ne soit en désaccord avec moi. La difficulté, c'est d'amener le ministère des Affaires indiennes et du Nord, plus précisément, et je n'accuse pas ici le MEMR, d'en venir à une entente. L'ajout du paragraphe 27(4) constitue en somme l'amendement que nous préférons et qui nous convient parfaitement. Si cette solution n'est pas recevable aux termes du paragraphe 5(8), dans son libellé actuel, une disposition restrictive sans préjudice en ce qui concerne notre accord pourrait être incluse, mais je préfère de beaucoup que l'on ajoute le paragraphe 27(4). C'est d'ailleurs ce que nous soutenons dans notre mémoire.



[Text]

**Senator Cook:** I am entirely sympathetic to what you say, but are these lands Canada lands under the definition of clause 2(1)? According to what you say here, they have received free, simple and absolute title. Can they now be called Canada lands in view of the agreement?

**Mr. Cumming:** They are Canada lands in that they are of course, geographically in the area. They will not be affected by Bill C-48 in respect of all of those lands within the 5,000 square miles that have been withdrawn, but the existing alienations have not been withdrawn because it is intended by the government, and properly so, that the regulatory regime should apply to those existing alienations. If they are not withdrawn so that the regulatory regime, Bill C-48, can apply to the existing regulations, there is this triggering of clause 27 that hides off or carves out the 25 per cent carried interest.

**The Chairman:** Let us assume that COPE did not want to take back these particular lands. Then there would be simply a transfer of title from COPE of any interest that they have to the Crown; is that right?

**Mr. Cumming:** We want to live up to the agreement.

**The Chairman:** I am not talking about that now. Let us assume that you did not want to take back those lands that you specified, and the whole thing was going to the Crown. Would that not be the end of the matter? You have your contract and, in effect, you would have sold the lands to the Crown, and there would not be any question arising then of the 25 per cent interest. You would be paid 100 per cent of whatever the value is.

**Mr. Cumming:** Given your premise and that hypothesis, yes.

**The Chairman:** Now you say, "we want to take back some of those lands," and the potential for future holding and operations may be such that in the long-run it will produce more income to COPE.

**Mr. Cumming:** These people want to integrate into the new economy of the north. They do not want money. They want to be developers.

**The Chairman:** Whatever the reasons are, I am just trying to clarify the issue. What the government is saying is, "if you transfer these land claims to us, we take them 100 per cent. If you want us to transfer some of them back to you, we are only going to give you the amount of these lands less a 25 per cent interest, which the Crown will keep," and they pay nothing for it. Is that correct?

**Mr. Cumming:** On October 31, 1978, they said, "we will transfer back to you 100 per cent of the lands in question".

**The Chairman:** Then you have an agreement.

**Mr. Cumming:** We have an agreement but we have a bill at this point that is taking away something very material in that agreement. It is reneging upon the agreement.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous dites, mais ces terres ne sont-elles pas des terres du Canada suivant la définition du paragraphe 2(1)? D'après ce que vous dites maintenant, ils ont reçu un titre gratuit, simple et absolu pour ces terres et ne peuvent-elles pas être considérées maintenant comme des terres du Canada, suivant l'accord?

**M. Cumming:** Ce sont des terres du Canada en ce sens que géographiquement, elles se situent bien sûr dans la région. Le bill C-48 n'aura aucune répercussion sur toutes ces terres contenues dans le périmètre de 5 000 carrés qui ont été retirées, mais les aliénations ne l'ont pas été parce que le gouvernement se propose, et à juste titre, d'appliquer cette réglementation aux aliénations. Si ces aliénations ne sont pas retirées et que la réglementation c'est à dire le bill C-48, peut s'appliquer aux dispositions actuelles, l'article 27 permet alors au gouvernement d'exiger cette part de 25 p. 100.

**Le président:** Supposons que COPE ne veuille pas reprendre ces terres. Il y aurait simplement transfert de droits de propriété de COPE à la Couronne, n'est-ce pas?

**M. Cumming:** Nous voulons respecter l'accord . . .

**Le président:** Je ne parle pas de cela maintenant. Supposons que vous ne vouliez pas reprendre ces terres que vous avez précisées et que tous les droits reviennent à la Couronne. La question ne serait-elle pas réglée? Vous avez votre contrat, et en effet, vous avez vendu les terres à la Couronne et il ne serait alors plus question de 25 p. 100. Vous seriez payé 100 p. 100 du montant en question quelle que soit la valeur des terres.

**M. Cumming:** Compte tenu de vos prémisses et de votre hypothèse, oui.

**Le président:** Or, maintenant vous dites que vous voulez reprendre certaines de ces terres et qu'à l'avenir les possibilités se rattachant à leur possession et découlant de leur exploitation peuvent être telles qu'à long terme, le groupe COPE en retire des revenus plus importants.

**M. Cumming:** Ces gens veulent s'intégrer à l'économie nouvelle du Nord. Ils ne veulent pas d'argent, ils veulent être des entrepreneurs.

**Le président:** Quelles qu'en soient les raisons, je ne fais ici que tenter de clarifier la question. Le gouvernement dit ceci: si vous nous transférez le titre de ces terres, nous l'acceptons entièrement. Par contre, si vous voulez que nous vous en retournions une partie, nous n'allons vous céder que cette partie de ces terres, moins un droit de 25. 100 que la Couronne se conservera, rien d'autre. Est-ce exact?

**M. Cumming:** Le 31 octobre 1978, le gouvernement a dit qu'il rendrait toutes les terres en question.

**Le président:** Mais alors, l'entente est conclue.

**M. Cumming:** Oui, nous avons un accord, mais il y a aussi actuellement un projet de loi qui nous enlève d'importants revenus. On vient contredire l'accord.



[Text]

**The Chairman:** You are not ready to rely upon your contractual rights?

**Mr. Cumming:** We have referred this for a legal opinion with the view to taking court action if the legislation goes through, but we are faced with clause 61(2) which says there is no recourse by people who are expropriated without compensation. I am not sure that court action would be successful. In any event, we do not want to do that. We would prefer that the legislation honour the agreement by that simple amendment.

**The Chairman:** Well, there is the core of the problem, is it not?

**Mr. Cumming:** There is the core of the problem.

**The Chairman:** That is what you are asking us to try to work out.

**Mr. Cumming:** We are asking you, Mr. Chairman, and the Senate at this point to do that. I want to emphasize that no one has really disagreed with anything I have said all the way down the line.

**The Chairman:** Would you welcome that disagreement?

**Mr. Cumming:** No, I would not welcome it. I think it should be amicably resolved. No one wants to take the action to redress the situation, or it is just not being done. You can read the correspondence and the brief.

**Senator McIlraith:** It would be useful to put clause 61(2) of Bill C-48 on the record. It reads as follows:

(2) No party shall have any right to claim or receive any compensation, damages, indemnity or other form of relief from Her Majesty in right of Canada or from any servant or agent thereof for any acquired, vested or future right or entitlement or any prospect thereof that is replaced or otherwise affected by this Act, or for any duty or liability imposed on that party by this Act.

That would appear, superficially at least, to remove your right to have any remedy for property taken from you under clause 27(1) in breach of the agreement made in 1978. That is really the nub of the problem, so it has to be clear that the bill does not override the agreement of 1978 by the proposed amendment to clause 27, or by whatever other means. Is that not the point?

**Mr. Cumming:** I think the addition to clause 27(4). Indeed, as Appendix G to the brief there is a copy of a letter from myself to the minister, the Honourable John Munro, of October 21. I proposed therein that, even though they agree at this time in a letter to hold in trust for us this 25 per cent interest until the settlement legislation, if upon that settlement legislation they will then convey the 25 per cent carried interest that the Crown picks up, then that would be satisfactory. We cannot get that commitment from the government.

**Senator McIlraith:** It is unfortunate that we did not have your brief a little in advance.

[Traduction]

**Le président:** Vous n'acceptez pas de vous fier à vos droits contractuels?

**M. Cumming:** Nous avons soumis la question à un avocat, notre intention étant d'intenter des poursuites judiciaires si le projet de loi est adopté, mais nous devons tenir compte du paragraphe 61(2) qui stipule que les personnes expropriées sans indemnité financière n'ont aucun recours. Je ne suis pas sûr que nous gagnerions devant les tribunaux. De toute façon, nous ne voulons pas aller jusque là. Nous préférierions que la loi respecte l'accord en adoptant cet amendement.

**Le président:** Eh bien, c'est là qu'est le cœur du problème, n'est-ce pas?

**M. Cumming:** En effet.

**Le président:** C'est ce que vous nous demandez de résoudre.

**M. Cumming:** Monsieur le président, c'est ce que nous vous demandons à vous et au Sénat actuellement. Je tiens toutefois à souligner que personne ne s'est vraiment opposé à ce que j'ai dit depuis le début.

**Le président:** Est-ce que cela vous conviendrait qu'il y ait désaccord?

**M. Cumming:** Non. Je crois que la question doit être réglée à l'amiable. Personne ne veut corriger la situation, ou tout simplement, rien ne se fait. Vous pouvez lire les lettres qui ont été échangées ainsi que le mémoire.

**Le sénateur McIlraith:** Je pense qu'il serait utile que l'on fasse inscrire le paragraphe 61(2) du bill C-48 au compte rendu. Le libellé est le suivant:

(2) Nul n'a le droit de réclamer ou de recevoir une indemnité, des dommages-intérêts ou quelque autre dédommagement de Sa Majesté du chef du Canada ou de ses préposés ou mandataires en rapport avec des droits acquis ou dévolus, actuels ou éventuels, que la présente loi remplace ou modifie, ou en compensation des devoirs ou des responsabilités qu'elle impose.

Il semble, du moins en apparence, que vous perdriez tout droit de recours en ce qui concerne ces propriétés qui vous ont été retirées aux termes du paragraphe 27(1) dans cette rupture d'engagement conclu en 1978. C'est là réellement le nœud du problème, il faut donc établir clairement que le projet de loi n'outrepasse pas l'accord de 1978 par le biais de l'amendement qu'il est proposé d'apporter à l'article 27, ou par tout autre moyen. N'est-ce pas là le problème?

**M. Cumming:** L'ajout au paragraphe 27(4). En fait, en annexe G au mémoire, on trouve un double de la lettre que j'ai envoyée au ministre, l'honorable John Munro, le 21 octobre. J'y proposais de détenir pour nous en fidéicommiss ces droits de 25 p. 100 jusqu'à l'adoption du règlement transactionnel et, si aux termes de ce règlement on nous accorde ces droits reportés de 25 p. 100 qui reviennent à la Couronne, nous en serions satisfaits. Le gouvernement nous refuse cet engagement.

**Le sénateur McIlraith:** Il est malheureux que nous n'ayons par reçu votre mémoire un peu à l'avance.

[Text]

**Mr. Cumming:** I appreciate that, and I regret it, senator.

**Senator Cook:** Clause 61(2) seems to be pretty superficial and one wonders about the need for it.

**Senator McIlraith:** I think the issue is clear.

**The Chairman:** This would just be armchair thinking, but it seems to me that the type of thing you might want would be that any transfer of land the subject matter of agreement between the Crown and COPE in a case where the land is being transferred back to COPE rather than transferred to the Crown should be excluded from the 25 per cent crown interest provided under Bill C-48. That may limp very badly, but is that a germ of the idea that this is what you want?

**Mr. Cumming:** I think the drafted amendment to clause 27(4) does in substance what you are referring to, which is simply that the Crown will hold in trust for the Inuvialuit carried interest in respect of the lands in question and convey them to the Inuvialuit pursuant to the agreement.

**The Chairman:** If that is what you are asking for, you have to be satisfied. We do not have to be satisfied that it gives you what you want. We are not expressing any view on that. It may not give you what you want.

**Senator Cook:** Everything is subject to second thought and revision. The principle of what the witness is submitting is what we should look at.

**The Chairman:** We know the principle he is aiming for.

**Senator Cook:** I think we agree with that. It seems to me there is a great tendency to express in general terms things like Charter of rights which do not mean a thing, and then in particular cases they take away people's rights. That is my thinking.

**The Chairman:** Generality is a dangerous thing sometimes.

**Senator McIlraith:** This is pretty free of generality. It identifies the clauses of the agreement, subject to us looking at them; the lands are identified.

**The Chairman:** The only thing I am wondering is why transfer the 25 per cent interest in trust? Why not just get your hands on it?

**Mr. Cumming:** We would be quite happy to get our hands on it at this point.

**The Chairman:** Why offer to take less?

**Mr. Cumming:** We are in a transitional period at this point. We have got the agreement. There has to be a consummation of that agreement on other matters, not this one, in terms of negotiations, and then settlement legislation will have to put the whole thing in place.

**Senator McIlraith:** It is a matter of the interregnum of time.

**Mr. Cumming:** That is right.

**Senator Manning:** In the material attached to the brief, the last document is a letter from the President of COPE to the Minister of Indian Affairs and Northern Development dated

[Traduction]

**M. Cumming:** J'en conviens et vous m'en voyez désolé, sénateur.

**Le sénateur Cook:** Le paragraphe 61(2) semble assez superficiel et on se pose des questions sur son utilité.

**Le sénateur McIlraith:** Je crois que la question est tout à fait claire.

**Le président:** Il me semble que ce que vous voulez, c'est que dans le cadre d'un accord de transport de terres entre la Couronne et COPE, dans les cas où des terres sont remises à COPE plutôt que d'être transférées à la Couronne, que ces droits de 25 p. 100 de la Couronne soient exclus aux termes du bill C-48. Mon affirmation est peut-être boiteuse, mais n'est-ce pas là ce que vous voulez?

**M. Cumming:** Je crois que le projet d'amendement au paragraphe 27(4) prévoit en substance ce dont vous parlez, à savoir que la Couronne détiendra en fidéicommis pour les Inuvialuits les droits reportés relatifs aux terres en question et les remettra aux Inuvialuits conformément à l'accord.

**Le président:** C'est ce que vous demandez, vous devez le reconnaître. Nous n'avons pas à reconnaître que l'accord vous donne ce que vous demandez. Nous n'exprimons aucune opinion à ce sujet. Peut-être n'obtenez-vous pas ce que vous demandez.

**Le sénateur Cook:** Tout est sujet à changement et à modification. Ce que nous devons considérer, c'est le principe défendu par le témoin.

**Le président:** Nous connaissons le principe qu'il défend.

**Le sénateur Cook:** Je crois que nous sommes d'accord. Il me semble qu'on a fortement tendance à exprimer en termes généraux des choses comme la Charte des droits qui ne veulent rien dire, alors que dans des cas particuliers on retire des droits à des gens. Voilà ce que j'en pense.

**Le président:** Il est parfois dangereux d'être trop vague.

**Le sénateur McIlraith:** Quant au problème dont nous sommes saisis, les articles de l'accord sont bien précisés, nous devons les étudier, les terres sont bien délimitées elles aussi.

**Le président:** La seule chose qui me chicote, c'est pourquoi effectuer ce transfert de droits de 25 p. 100 et les détenir en fidéicommis? Pourquoi ne pas les percevoir maintenant?

**M. Cumming:** Nous en serions très heureux.

**Le président:** Pourquoi offrir d'accepter moins?

**M. Cumming:** Nous sommes aujourd'hui en période transitoire. Nous avons l'accord, celui-ci doit être appliqué dans d'autres domaines, et non dans celui-ci, par voie de négociations, et ensuite le règlement transactionnel devra mettre toutes les choses en place.

**Le sénateur McIlraith:** Il est ici question de transition.

**M. Cumming:** C'est exact.

**Le sénateur Manning:** Dans les documents joints au mémoire, le dernier est une lettre du président de COPE au ministre des Affaires indiennes et du Nord en date du 5



[Text]

November 5. In it the President of COPE refers to a communication from the minister in which the minister states his belief that Bill C-48 does not interfere with the intent of the agreement in principle signed in October, 1978, and goes on to say that they have provided him with a legal opinion contradicting that view and asking for a final and firm response from him whether he agrees. Has any response been received to that letter to date?

**Mr. Cumming:** No. I cannot explain the position of the minister. I have given you our arguments as to the interpretation of the agreement and the bill. My arguments have not been contradicted by the general counsel of the Department of Indian and Northern Affairs, to my knowledge, or by the Department of Justice. I have been asking for months and I have been prepared to speak with anyone who would discuss it. There is a feeling, which is commonly expressed, that clause 5(7) has a saving provision for aboriginal rights which protects us, because we happen to be aboriginal. I am saying that it does not protect us, because we are talking of the rights through the agreement, not aboriginal rights. We have given up our aboriginal rights.

**The Chairman:** Only part of that agreement.

**Senator McIlraith:** They gave them up in 1978.

**Mr. Cumming:** Entirely, our aboriginal property rights. We are prepared to live up to the agreement and not go back and pursue any aboriginal claims.

**Senator Cook:** It seems to me it is too much trouble to get the act amended, to draft an amendment for the House of Commons.

**The Chairman:** Time will clarify this.

**Senator McIlraith:** I just want to recall something. You are the only group who did give up their rights in this way, are you not, the only group of aboriginal peoples?

**Mr. Cumming:** Yes.

**Senator McIlraith:** No others.

**Senator Molson:** James Bay.

**Mr. Cumming:** James Bay, but they are Quebec; they are not on Canada lands. I just mean that in the sense that the federal government was not the prime negotiator. We are the only group on Canada lands. It is a unique group, and it is a unique happening in Canadian history.

**Senator McIlraith:** I remembered it at the time.

**The Chairman:** Of course, Senator McIlraith, basically the problem I have is that if COPE goes the route of simply settling their land claims and making whatever deal they can with the government, then the question of 25 per cent does not come up at all. However, if they say, "We want to retain some of those lands, they are part of our aboriginal rights," then this

[Traduction]

novembre. Dans cette lettre, le président de COPE fait état d'une communication du ministre dans laquelle ce dernier déclare que le bill C-48 ne vient pas contrecarrer l'esprit de l'entente de principe signé en octobre 1978. Le président déclare ensuite qu'il a reçu un avis motivé d'un avocat qui vient contredire la sienne et il demande une réponse définitive et précise sur ce qu'il en pense. Avez-vous eu une réponse à cette lettre?

**M. Cumming:** Non, je ne peux vous expliquer la position du Ministre. Je vous ai fait part de notre interprétation de l'accord et du projet de loi. Mes arguments n'ont pas été contredits par le conseiller général du ministère des Affaires indiennes et du Nord, à ma connaissance, ni par le ministère de la Justice. Je demande depuis des mois de rencontrer quelqu'un qui voudrait en discuter. L'idée est fort répandue, que le paragraphe 5(7) contient une disposition restrictive concernant les droits des autochtones qui nous protège parce qu'il se trouve que nous sommes des autochtones. Je suis d'avis que le paragraphe ne nous protège pas parce qu'il s'agit ici de droits contenus dans l'accord, et non de droits des autochtones que nous avons d'ailleurs abandonnés.

**Le président:** Seulement une partie de cet accord.

**Le sénateur McIlraith:** Ils les ont abandonnés en 1978.

**M. Cumming:** Oui, nous avons abandonné tous nos droits de propriété autochtones. Nous sommes prêts à respecter l'accord et nous ne voulons pas retourner en arrière pour faire des démarches à propos de ces droits autochtones.

**Le sénateur Cook:** Il me semble qu'amender la loi, c'est-à-dire rédiger un projet d'amendement pour la Chambre des communes, causera trop de difficultés.

**Le président:** Le temps va arranger les choses.

**Le sénateur McIlraith:** Je tiens simplement à vous rappeler ceci: vous êtes le seul groupe qui ait abandonné ses droits de cette façon, n'est-ce pas, le seul groupe d'autochtones?

**M. Cumming:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Aucun autre groupe n'a fait de même.

**Le sénateur Molson:** Ceux de la Baie James.

**M. Cumming:** De la Baie James, oui, mais s'agit de terres du Québec; ils n'habitent pas sur les terres du Canada. Je veux dire tout simplement que dans ce cas-là le gouvernement fédéral n'était pas le principal négociateur. Nous sommes le seul groupe à vivre sur les terres du Canada. Nous sommes un groupe unique, et il s'agit d'un événement unique dans l'histoire du Canada.

**Le sénateur McIlraith:** Je me souviens de la question à l'époque.

**Le président:** Sénateur McIlraith, fondamentalement le problème est le suivant: si le groupe COPE décide simplement de régler ses revendications territoriales et de conclure une entente quelconque avec le gouvernement, la question des 25 p. 100 ne se pose plus. Toutefois, si le groupe estime qu'il veut retenir certaines de ces terres, parce qu'elles font partie de



[Text]

bill puts them in the position that there is a 25 per cent take for nothing, for no payment. I cannot follow that.

**Mr. Cumming:** This is the point that it is important to realize. We surrendered our aboriginal property rights throughout the Arctic, 165,000 square miles. In exchange they want to be, and it was agreed they would be, ordinary property owners like any other Canadians, and get back a certain portion of lands as ordinary property owners, which is in that transitional period. Those lands and interests are identified, and there is no negotiation on that point. Then clause 27 of Bill C-48 comes along and, inadvertently, picks up and takes away part of that interest because, on the existing alienations, they have not been withdrawn from the operation of Bill C-48. I am saying that clause 5(7) does not protect us.

**Senator McIlraith:** That is because you removed yourselves from the protection concerning aboriginal rights.

**Mr. Cumming:** I can only leave you with a subjective evaluation of why we cannot get to the point of an amendment or even an expressed commitment in a letter from the government.

**The Chairman:** You are doing this here and now.

**Mr. Cumming:** Senator Manning was wondering what the problem was out there, but I have no explanation. There are other parts of the agreement, totally unrelated to this which is final, which still have to be negotiated. There are other parts of the agreement that some people within DINA want to re-negotiate. This is perhaps a subjective evaluation, but one inference that one could make is that, by the impact of Bill C-48, a lever is obtained because this 25-per-cent interest in existing alienations is worth a lot of money to us. A lever is obtained by which the bargaining position is enhanced on the part of DINA at a later point in re-negotiating other points or items still to be negotiated. After these exhaustive discussions of six months, one can only be left with that one inference to draw.

We entreat the Senate committee to protect our interests.

**The Chairman:** I can see the reasoning, but I cannot see the logic of the Crown's position at this moment. The scheme of Bill C-48 is to provide that these crown rights are applicable to all crown lands and, I would take it, all crown lands that are not in the hands of the Crown. Therefore, the moment you take back the lands and they come into your hands, they then become subject to the scheme of the bill.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, there is a legal maxim which says, "He who sups with the devil should use a long spoon." One can understand the aboriginal people wanting to substitute the Crown for the devil.

**The Chairman:** They would hate to feel that that is what they were doing.

[Traduction]

leurs droits aborigènes, le projet de loi les place alors devant le fait suivant: on perçoit des droits de 25 p. 100 sans qu'il y ait indemnisation. Je n'arrive pas à suivre ce raisonnement.

**M. Cumming:** C'est là la question qu'il est important de saisir. Nous avons abandonné nos droits de propriété aborigènes dans l'Arctique, sur 165 000 milles carrés. En échange, on veut être, et c'est ce qui a été convenu, des propriétaires ordinaires comme tout autre Canadien et reprendre une certaine partie des terres à ce titre, ce qui est prévu au cours de cette période transitoire. Les terres et les droits sont bien précisés et il n'est pas question de négociations à ce sujet. Par la suite, surgi l'article 27 du bill C-48 et par inadvertance, il retire une partie de ces droits parce que, pour ce qui est des aliénations actuelles, elles n'ont pas été soustraites de l'application du bill C-48. Je dis que le paragraphe 5(7) ne nous protège pas.

**Le sénateur McIlraith:** C'est parce que vous ne jouissez plus de cette protection que vous accordaient les droits aborigènes.

**M. Cumming:** Je ne peux vous donner qu'une évaluation subjective des motifs pour lesquels nous ne pouvons convenir d'un amendement ou d'un accord expressément mentionné dans une lettre du gouvernement.

**Le président:** C'est ce que vous faites maintenant.

**M. Cumming:** Le sénateur Manning se demandait quel était le problème, mais je n'ai aucune explication à lui fournir. Il y a d'autres parties de l'accord, qui n'ont absolument aucun lien avec la question actuelle, qui doivent toujours être négociées. Il y a d'autres éléments de l'accord que certains fonctionnaires du MAIN veulent renégocier. Mon évaluation est peut-être subjective, mais une des conclusions que l'on peut tirer en examinant les répercussions du bill C-48, c'est qu'il accorde en avantage à une des parties parce que ces droits de 25 p. 100 dans les aliénations actuelles représentent beaucoup d'argent pour nous. C'est au MAIN que reviendra cet avantage qui renforcera sa position de négociation plus tard lors des renégociations d'autres points qui devront être négociés. C'est la seule conclusion qu'on peut tirer après six mois de discussions intensives.

Nous demandons au comité sénatorial de protéger nos droits.

**Le président:** J'arrive à suivre votre raisonnement, mais je ne vois pas la logique de la position de la Couronne actuelle. L'objectif du bill C-48 est de faire en sorte que les droits de la Couronne s'appliquent à toutes les terres de la Couronne et, je suppose, à toutes les terres de la Couronne dont elle n'a pas la jouissance. Par conséquent, à partir du moment où vous reprenez ces terres, elles deviennent alors assujetties à l'application du projet de loi.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, il y a ce proverbe qui dit: «Quand on dîne avec le diable, il faut se munir d'une longue cuillère.» Il est fort compréhensible que les aborigènes veuillent remplacer le diable par la Couronne.

**Le président:** Ça les indisposerait de savoir que c'est ce qu'ils font.

[Text]

**Senator Cook:** I think we are sympathetic in this regard.

**The Chairman:** I believe we understand your point, and we thank you for appearing before us this morning.

**Mr. Cumming:** I would say that it is unfortunate that some of our people could not come down because of the brevity of time. I congratulate the clerk of the committee for arranging this meeting so very quickly.

We appreciate the committee's attention. I and the leaders stand ready to meet with anyone at any time who wishes to discuss this further before the passage of the bill. Once again, we would thank you very much.

**The Chairman:** The committee will now adjourn. We will meet again on Tuesday afternoon of next week.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Je crois que nous partageons votre point de vue à cet égard.

**Le président:** Je pense que nous comprenons votre point et nous vous remercions d'être venu témoigner ce matin.

**M. Cumming:** Je dois dire qu'il est malheureux que certains de nos représentants n'aient pu se présenter en raison du peu de temps qu'ils avaient. Je félicite le greffier du comité d'avoir organisé cette réunion très rapidement.

Nous apprécions beaucoup l'attention que porte le Comité à notre cause. Les chefs de bandes et moi-même sommes toujours prêts à rencontrer à n'importe quel moment toute personne qui veut discuter davantage de cette question avant que le projet de loi ne soit adopté. Une fois de plus, nous vous remercions beaucoup.

**Le président:** Le comité ajourne maintenant ses travaux mardi à prochain en après-midi.

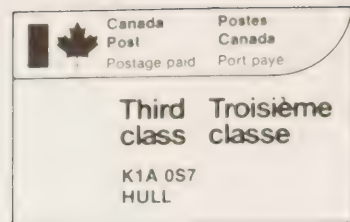
La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES-TÉMOINS

### *From Chevron Standard Limited:*

Mr. William E. Bannister, Vice-President (Exploration);  
Mr. G. D. Grant, Manager, Evaluations.

### *From the Department of Energy, Mines and Resources:*

Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management  
Branch, Canada Oil and Gas Lands Administration.

### *From the Committee for Original Peoples' Entitlement (COPE):*

Professor Peter A. Cumming, Counsel.

### *De Chevron Standard Limited:*

M. William E. Bannister, Vice-président (Exploration);  
M. G. D. Grant, directeur des évaluations.

### *Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. D. G. Crosby, directeur général de la Direction de la  
gestion des ressources, Administration du pétrole et du  
gaz des terres du Canada.

### *Du Committee for Original Peoples' Entitlement (COPE):*

Le professeur Peter A. Cumming, avocat-conseil.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Tuesday, December 1, 1981

Le mardi 1<sup>er</sup> décembre 1981

Issue No. 70

Fascicule n° 70

## Fourteenth Proceedings on:

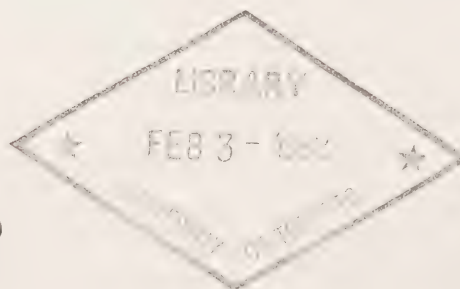
The subject-matter of Bill C-48,  
"An Act to regulate oil and gas  
interests in Canada lands and to  
amend the Oil and Gas Production  
and Conservation Act"

## Quatorzième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-48, «Loi  
réglementant les droits relatifs  
au pétrole et au gaz sur les  
terres du Canada et modifiant la  
Loi sur la production et la con-  
servation du pétrole et du gaz»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	Mellraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	Mellraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	( <i>Colchester</i> )
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48,  
intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et  
au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la  
production et la conservation du pétrole et du gaz», avant  
que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis  
au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 1, 1981

(94)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:50 p.m., to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith, Molson, Smith and Walker. (10)

*In attendance:* Mr. Thomas S. Gillespie, Adviser to the Committee.

*Witnesses:*

*From the Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors:*

Mr. Robert Buchanan, General Manager.

*From the Petroleum Services Association of Canada:*

Mr. Al Schreiner, President;

Mr. Richard Ryan, Director.

Messrs. Buchanan and Schreiner made statements, and the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted by Mr. Gillespie.

At 4:05 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Wednesday, December 2, 1981.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1<sup>er</sup> DÉCEMBRE 1981

(94)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 50 pour étudier:

La teneur du bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow (*vice-président*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, McIlraith, Molson, Smith et Walker (10).

*Aussi présent:* M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité.

*Témoins:*

*De la Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors:*

M. Robert Buchanan, directeur général.

*De la Petroleum Services Association of Canada:*

M. Al Schreiner, président;

M. Richard Ryan, directeur.

MM. Buchanan et Schreiner font des déclarations puis le Comité, aidé de M. Gillespie, procède à l'interrogatoire des témoins.

A 16 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 2 décembre 1981, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 1, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We have before us today, and we will hear them together, the Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors, represented by Mr. Robert Buchanan, the general manager, and the Petroleum Services Association of Canada, represented by Mr. Al Schreiner, president, and Mr. Richard Ryan, director.

Mr. Schreiner, I believe that you intend to make an opening statement on behalf of the Petroleum Services Association of Canada.

**Mr. Al Schreiner, President, Petroleum Services Association of Canada:** Mr. Chairman, I believe it would be better if Mr. Buchanan gave his opening statement first, because it introduces both organizations. Would that be acceptable to the committee?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Robert Buchanan, General Manager, Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors:** Mr. Chairman, we appreciate the opportunity your committee has provided us to discuss the effects of the National Energy Program on the labour-intensive segments of the oil and gas industry.

The Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors represents substantially all of the drilling companies operating in western Canada, who collectively operate some 467 drilling rigs. Additionally, the association represents servicing rig contractors, who operate 424 servicing rigs in western Canada. CAODC drilling and servicing rig companies employ some 11,500 people directly with an annual payroll of approximately \$289 million. In addition to our drilling and servicing rig contractors, there are suppliers of the essential goods and services required to operate the industry. This division of CAODC formed a new trade association in October, 1981, called the "Petroleum Services Association of Canada," and it is represented separately here today by Mr. Schreiner and Mr. Ryan.

Because of CAODC's and PSAC's close affiliation and common concerns about the impact of the National Energy Program on our respective segments of the oil and gas industry, we felt it would be favourable to highlight our views to your committee on a joint basis. Although we wish to make separate opening statements prior to questioning, it is likely that the majority of your questions will apply equally to both groups.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 1<sup>er</sup> décembre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier l'objet du bill C-48, Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada, et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous accueillons aujourd'hui la Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors, représentée par M. Robert Buchanan, directeur général, et la Petroleum Services Association of Canada, représentée par MM. Al Schreiner, président, et Richard Ryan, directeur.

Monsieur Schreiner, vous voulez, je crois, faire une déclaration préliminaire au nom de la Petroleum Services Association of Canada.

**M. Al Schreiner, président, Petroleum Services Association of Canada:** Monsieur le président, il serait préférable que M. Buchanan parle d'abord, parce qu'il représente les deux organisations. Le Comité est-il d'accord?

**Le président:** Oui.

**M. Robert Buchanan, directeur général, Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors:** Monsieur le président, nous sommes heureux que votre Comité nous ait donné l'occasion de discuter des répercussions du Programme énergétique national sur les secteurs de l'industrie du pétrole et du gaz qui exigent beaucoup de main-d'œuvre.

La Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors représente pratiquement toutes les sociétés de forage exerçant leurs activités dans l'Ouest du Canada; elles exploitent ensemble quelque 467 installations de forage. En outre, l'Association représente des entrepreneurs d'entretien et de réparation d'installations de forage qui exploitent 484 installations dans l'Ouest du Canada. Les sociétés de forage et d'entretien des installations de la CAODC emploient quelque 11,500 personnes à qui elle verse annuellement quelque \$289 millions. En plus de nos entrepreneurs, forage et entretien, il y a des fournisseurs de biens et services indispensables, nécessaires pour l'exploitation de l'industrie. Cette division de la CAODC a constitué en octobre 1981 une nouvelle association commerciale dénommée la «Petroleum Services Association of Canada» que représentent ici, aujourd'hui, MM. Schreiner et Ryan.

Par suite de l'affiliation étroite et des préoccupations communes de la CAODC et de la PSAC au sujet des répercussions du Programme énergétique national sur nos secteurs respectifs de l'industrie du pétrole et du gaz, nous pensons qu'il est opportun d'exposer conjointement nos opinions à votre Comité. Bien que nous souhaitions faire des déclarations préliminaires distinctes avant de passer aux questions, il est probable que la majorité de vos questions s'adresseront également aux deux groupes.



## [Text]

To be a drilling contractor or service rig owner one must be an optimist. They are Canadian risk takers in a capital and labour-intensive industry with cyclical activity. It is often surmised that oil companies own drilling rigs. The fact is that they own only five rigs, or 1 per cent of the land drilling fleet in western Canada. We further wish to clarify that our business is primarily associated with conventional energy development, separate from the extraction process common with tar sands development. The drilling and well service industry is labour-intensive and relies solely on services contracted to the approximately 700 oil companies exploring for and producing hydrocarbons in Canada.

A peculiar aspect of drilling for oil and gas in Canada is that it is seasonal. Each year our industry faces spring break-up, a period when load limits are placed on highways, and many back roads become impassable. Difficult rig-moves also contribute to down-time. During the coldest months of the year activity peaks as frozen ground makes any area accessible. As a result, rig-utilization, or actual rig-operating days compared to calendar days, rarely exceeds 75 per cent on a yearly average. Only since 1977 has the yearly average western Canadian fleet utilization rate exceeded 50 per cent.

During 1977, the demand for drilling services increased sharply. By mid-1980 the number of rig operating days in western Canada had doubled and the rig fleet had expanded 60 per cent—this, to meet the demand established by the oil companies relative to the set of rules created by the federal and provincial governments. In 1980, over 8,000 wells were drilled in western Canada, more than double the wells drilled in 1975. Of every four wells drilled, two were completed as gas wells, one as an oil well and one as a dry hole.

This is indicative of the potential of the western Canadian sedimentary basin—written off by some, yet, with a drilled density of approximately one-eleventh that of similar highly productive and still actively explored basins in the United States. The Williston basin is such an example. Drawing many rigs from Canada, it is one of the most active areas in the United States Rocky Mountain region. Numerous discoveries have been made in the past two years, with rigs drilling right to the Saskatchewan-Montana border, but not, repeat “not”, into Canada.

Many new rigs were placed into service at a time when demand on the world market for drilling machinery was at an all-time high. The inflation index for drilling machinery far exceeded the consumer price index and the cost of new drilling components doubled in four years. During the same time frame, the Canadian dollar began its plunge to add a further cost increase to those many drilling components available only from United States manufacturers. Interest rates, too, began an upward climb and the rate structure for a drilling rig or

## [Traduction]

Il faut être optimiste pour être entrepreneur en forage, ou propriétaire d'une installation d'entretien et de réparation. Ces entreprises prennent des risques dans une industrie où l'activité est cyclique et exige beaucoup de capitaux et de main-d'œuvre. On prend souvent pour acquit que les sociétés pétrolières possèdent des appareils de forage. En fait, dans l'Ouest du Canada, elles ne possèdent que cinq installations de forage, soit 1 p. 100 de la flotte de forage. Nous voulons en outre préciser que notre activité est principalement liée à l'exploitation énergétique conventionnelle et qu'elle est distincte des méthodes ordinaires d'extraction dans l'exploitation des sables bitumineux. L'industrie de forage et d'exploitation des puits exige beaucoup de main-d'œuvre et repose uniquement sur les services accordés par contrat à environ 700 sociétés pétrolières qui prospectent et produisent les hydrocarbures au Canada.

Il faut retenir l'aspect saisonnier du forage du pétrole et du gaz au Canada. Notre industrie doit, tous les ans, se plier à la débacle du printemps, où des limites de charge sont imposées sur les routes et où de nombreux chemins secondaires deviennent impraticables. Les difficultés de déplacement des installations de forage contribuent également au temps improductif. Pendant les mois les plus froids de l'année, l'activité est maximale, lorsque le sol gelé rend tous les endroits accessibles. C'est pourquoi dans l'année civile, le nombre de jours d'utilisation effective des installations de forage ou d'exploitation dépasse rarement 75 p. 100 de la moyenne annuelle. Ce n'est que depuis 1977 que la moyenne annuelle du taux d'utilisation de la flotte canadienne dans l'Ouest dépasse les 50 p. 100.

En 1977, la demande des services de forage a nettement augmenté. Au milieu de 1980, le nombre de jours d'exploitation d'installations de forage dans l'Ouest du Canada avait doublé et la flotte de forage avait augmenté de 60 p. 100—ceci pour satisfaire la demande établie par les sociétés pétrolières à la suite de la série de règlements conclus entre les gouvernements fédéral et provinciaux. En 1980, plus de 8000 puits ont été forés dans l'Ouest du Canada soit plus du double qu'en 1975. Sur quatre puits forés, on comptait deux puits de gaz, un de pétrole et un puits sec.

Cela donne une idée du potentiel du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien—déprécié par certains et présentant cependant une densité de forage d'environ un onzième de celle de bassins similaires hautement productifs et faisant encore l'objet de prospection aux États-Unis. Le Bassin Williston en est un exemple. Il attire de nombreuses installations de forage du Canada et constitue une des zones les plus actives de la région des montagnes rocheuses aux États-Unis. Au cours des deux dernières années, on a fait de nombreuses découvertes et effectué des forages jusqu'à la frontière de la Saskatchewan et du Montana, mais sans effectuer de forage, je le précise, au Canada.

Un grand nombre d'installations de forage ont été mises en service à un moment où la demande de matériel de forage sur le marché mondial atteignait un niveau record. L'indice d'inflation pour le matériel de forage dépassait de loin l'indice des prix à la consommation et le coût des pièces détachées neuves pour le forage a doublé en quatre ans. À la même époque, le dollar canadien a commencé à se dévaluer, ce qui a encore augmenté le coût de nombreuses pièces détachées qu'on ne peut se procurer qu'auprès des fabricants américains. Les taux



## [Text]

service rig was increased substantially to provide a reasonable rate of return on invested capital.

It is important to note that the demand in Canada for drilling rigs has created a manufacturing industry of rig components. Several years ago most components were imported. Today, shallow rigs with depth capacity to 8,000 feet may consist of 75 per cent to 85 per cent Canadian made components. The deeper capacity rig components requiring high horsepower drawworks, pumps and engines, high pressure blow-out preventors and so on are not manufactured in Canada. With the sharp drop in demand in Canada many of the manufacturers are not encouraged to continue or to expand their lines. Only with the right connections and capital are they able to participate in the world market.

Just prior to "NEP Day", October 28, 1980, our industry forecast that 10,000 wells would be drilled in 1981. But we also cautioned our member companies that demand for drilling rigs would soon meet supply. Then the NEP struck, and it took over a year for the federal government to reach agreements with all three provincial provinces. The reality today is that only about 6,900 wells will be drilled in western Canada in 1981. What effect has this on the drilling and well servicing industry?

As of November 13, which is just slightly over one year after "NEP Day", 150 drilling rigs in western Canada were shut down due to lack of work. As of this same date, 180 rigs that had been drilling in western Canada had left the country. In that same time frame, 34 rigs that were under construction and intended for use in western Canada had also left the country. Our association member companies have indicated that by April 30, 1982, an additional 48 rigs will have left the country. The replacement value of those rigs that have left Canada exceeds \$1 billion. You might equate this loss and the impact on the community to the loss of one hundred, \$10 million plants, each directly employing 65 people. Visualize the effect in Ontario or Quebec of such a loss. The Canadian Well Servicing Contractors find that 161 rigs are out of work, 73 have left the country, 19 rigs under construction and intended for use in Canada have left the country and an additional 52 will either be sold or shipped out of the country by April 30, 1982.

Many new companies with very high-interest debt loads will not survive. In fact, some lending institutions recently deferred principal and interest payments to support continued operations. This will not be enough for survival. The loss of this equipment has resulted in a direct loss of employment for 8,000 field workers, many of these skilled technicians finding opportunities in the international market. The spin-off from this downturn affects all parts of Canada in terms of loss opportunities for goods and services. The only salvation has

## [Traduction]

d'intérêt ont également commencé à monter et la structure du taux pour les appareils de forage ou d'entretien a été notablement augmentée, afin que les capitaux investis fournissent un rendement raisonnable.

Il est important de noter que la demande d'appareils de forage au Canada a créé une industrie de fabrication de pièces détachées. Il y a quelques années, la plupart de ces pièces étaient importées. Aujourd'hui, les appareils pour forage peu profond, de l'ordre de 8000 pieds, peuvent être composés de 75 à 85 p. 100 de pièces fabriquées au Canada. Les appareils de forage pour de plus grandes profondeurs qui exigent une plus grande puissance des treuils de forage, les pompes et les moteurs, les vannes d'éruption à haute pression, etc., ne sont pas fabriqués au Canada. La forte baisse de la demande au Canada, décourage un grand nombre de fabricants. Ce n'est qu'avec une clientèle et des capitaux satisfaisants qu'ils peuvent participer au marché mondial.

Juste avant le jour du «Programme énergétique national», le 28 octobre 1980, notre industrie prévoyait que 10 000 puits seraient forés en 1981. Toutefois, nous avons également prévenu nos sociétés membres que la demande d'appareils de forage serait bientôt égale à l'offre. Après l'avènement du Programme énergétique national, il a fallu plus d'un an au gouvernement fédéral pour conclure des accords avec les trois provinces. En réalité, aujourd'hui, seules quelques 6900 puits seront forés dans l'Ouest du Canada en 1981. Quelles en sont les répercussions sur l'industrie du forage et de l'entretien des puits?

Le 13 novembre, soit un peu plus d'un an après le Jour du programme énergétique national, 150 installations de forage dans l'Ouest du Canada ont été fermées, par suite du manque de travail. A cette même date, 180 installations de forage de l'Ouest du Canada avaient quitté le pays. Toujours à la même époque, 34 installations de forage en construction et destinées à être utilisées dans l'Ouest du Canada, avaient également quitté le pays. Les sociétés membres de notre association ont indiqué que le 30 avril 1982, il en sera de même pour 48 autres installations de forage. Il faudra plus de \$1 milliard pour remplacer ces installations de forage qui ont quitté le Canada. Ces pertes et leurs répercussions sur la collectivité équivalent à la perte de 100 usines de \$10 millions, employant chacune directement 65 personnes. Essayez de peser les conséquences d'une telle perte en Ontario ou au Québec. D'après la *Canadian Well Servicing Contractors*, 161 installations de forage sont en chômage, 73 ont quitté le pays, de même que 19 en cours de construction et destinées à être utilisées au Canada et 52 autres seront vendues ou exportées d'ici le 30 avril 1982.

Un grand nombre de sociétés nouvelles, fortement endettées par les taux d'intérêt élevés, ne survivront pas. En fait, certains établissements de prêts ont récemment reporté les paiements de capitaux et d'intérêts pour aider au maintien de l'exploitation. Cela ne sera pas suffisant pour survivre. La perte de ce matériel a entraîné la perte directe d'emplois pour 8000 travailleurs sur les chantiers. Un grand nombre d'entre eux étaient des techniciens qualifiés et ont retrouvé un emploi sur le marché international. Les retombées de cette situation

[Text]

been a buoyant market outside Canada which has continued to support many of the goods produced and services provided.

The downturn in drilling and servicing has a measured effect on the local community and on the rest of Canada. Foster Research recently completed a report for the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors illustrating that every \$1 spent in Alberta on machinery and equipment results in 29 cents going to Alberta industry, 42 cents to Ontario, 13 cents to Quebec industry and 16 cents to the remainder of Canada. Consequently, the stalling and disruption and the loss of equipment to the United States has seriously affected that aspect of the Canadian economy.

Since last October's National Energy Program was introduced we have seen a drastic fall in the rate structures for drilling and service rigs. Contractors report a decrease in cash flow between 55 per cent and 85 per cent per rig depending on age, depth capability and location. Coupling the reduction in cash flow with the drastic reduction in rig operating days spells disaster for this industry. I would ask the members of the committee to refer to page 6 of the document entitled "Western Canada Rig Count." As you will see it is a graph.

This graph illustrates the total number of rigs available and the total number of rigs drilling for the past five years. The cyclical activity reflecting spring break is readily identifiable. The difference between the two lines indicates utilization. For the past six months utilization has been below 50 per cent. This is below the survival rate of the industry.

Through this past year many drilling contractors and service rig contractors continued to be optimistic. They would tough it out until a deal was made between the federal government and the provincial governments. Surely there would not be such short-sightedness in forming energy policies. We all know that the energy balance in this world is funded by OPEC countries and is vulnerable to disruption and price shock. Disruption of that supply of oil before we are self-sufficient is likely. Aggressive conventional energy development is therefore required. We know the frontier areas will not be producing until the late 1980s or early 1990s. It has taken two years to drill one well in the Beaufort Sea. Sustained production is years away. There is no pipeline and we can only visualize a fleet of ice-breaking tankers slicing through thick Arctic ice. The east coast provides optimism for great development but we need, in the interim years, major discoveries and production of oil from the conventional land-based sedimentary basins in order to bridge the gap until the frontier oil can be produced. Conventional drilling continues to pay off. The sedimentary basis in western Canada offer great hope to bridge that gap.

[Traduction]

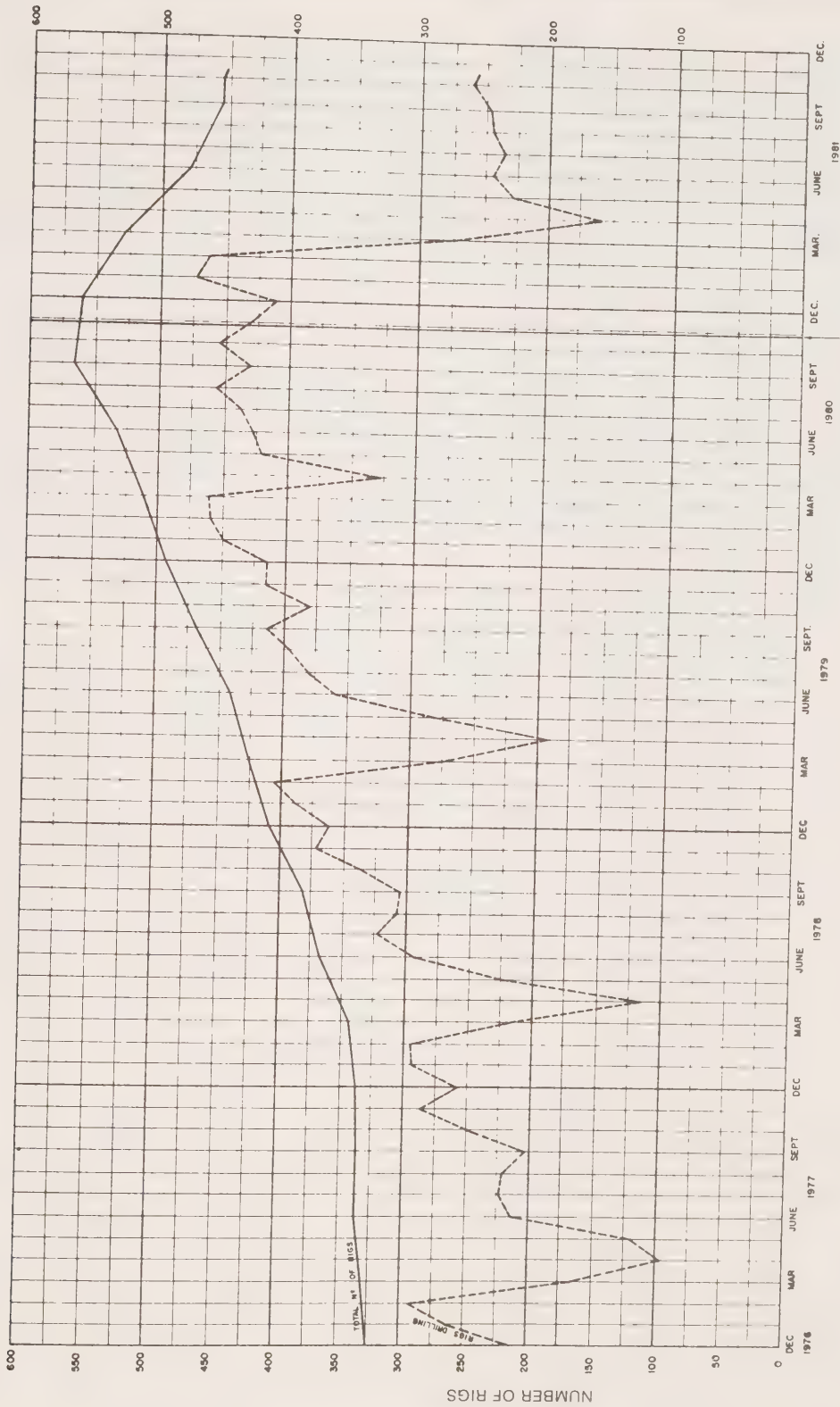
touchent toutes les parties du Canada, en termes de pertes en 7 biens et services. Le seul salut a été un marché soutenu hors du Canada qui a continué à utiliser un grand nombre des biens et des services offerts.

Le repli dans les domaines du forage et de l'entretien a eu des répercussions modérées sur les collectivités locales du reste du Canada. *Foster Research* a dernièrement terminé un rapport pour la *Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors* qui indique que, pour chaque \$1 dépensé en Alberta pour l'outillage et le matériel, 29 cents vont à l'industrie de l'Alberta, 42 cents à celle de l'Ontario, 13 cents à l'industrie du Québec et 16 cents au reste du Canada. En conséquence, la perte de vitesse, la dislocation et la perte de matériel au profit des États-Unis ont sérieusement touché cet aspect de l'économie canadienne.

Depuis la présentation du Programme énergétique national en octobre dernier, nous avons assisté à une chute catastrophique de la structure des taux pour les installations de forage et d'entretien. Les entrepreneurs signalent une baisse du flux des liquidités se situant entre 55p. 100 et 85p. 100 par installation de forage en fonction de leur ancienneté, de leur profondeur et de leur emplacement. La diminution du flux des liquidités et la réduction massive des jours d'exploitation des installations de forage ont été un désastre pour cette industrie. Je demande aux membres du Comité de se reporter à la page 6 du document intitulé «Carte des installations de forage dans l'Ouest du Canada». Vous constaterez qu'il s'agit d'un diagramme.

Ce tableau montre le nombre total d'installations de forage disponibles et le nombre total de celles utilisées au cours des cinq dernières années. Il reflète la relâche cyclique du printemps. La différence entre les deux lignes marque l'utilisation qui, au cours des six derniers mois, n'a pas atteint les 50 p. 100, chiffre inférieur au taux de survie de l'industrie.

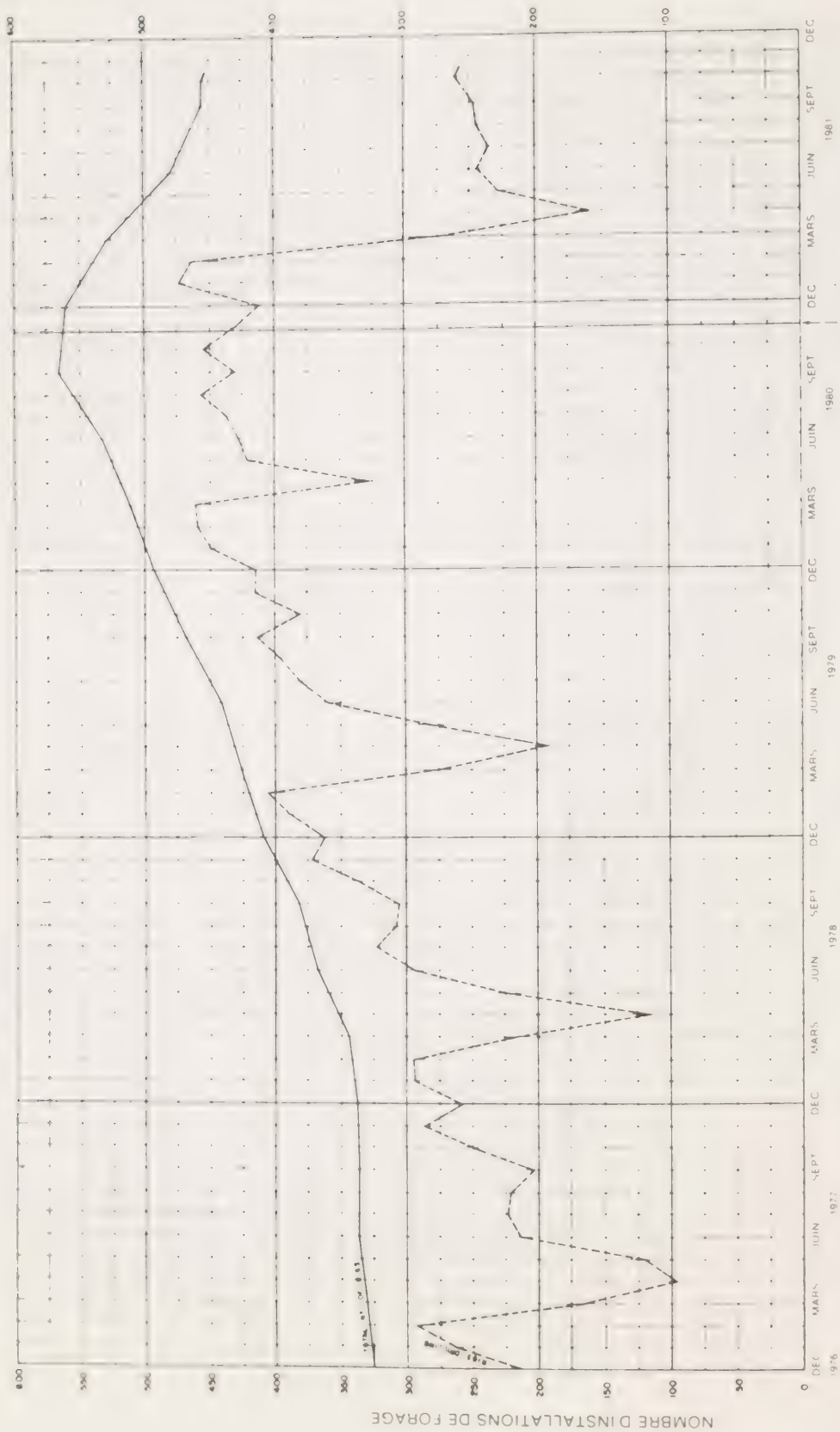
Au cours de l'année écoulée, un grand nombre d'entrepreneurs de forage et de services d'entretien ont continué à se montrer optimistes. Ils supportent les inconvénients, jusqu'à ce qu'un accord soit conclu entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Il ne devrait pas autant d'imprévoyance dans l'élaboration des politiques énergétiques. Nous savons tous que l'équilibre énergétique de ce monde dépend des pays de l'OPEP et qu'il est compromis par les fluctuations des approvisionnements et prix. Il se produira probablement une interruption des approvisionnements avant que nous soyons autosuffisants. Il faut donc travailler au développement des énergies conventionnelles. Nous savons que les régions neuves ne produiront pas avant la fin des années 80, ou au début de 1990. Il a fallu deux ans pour forer un puits dans la mer de Beaufort. Il faudra des années avant d'obtenir une production soutenue. Il n'y a pas de pipe-line et nous ne pouvons qu'imaginer une flotte de pétroliers brise-glace se frayant un chemin à travers les banquises épaisses de l'Arctique. La côte est prometteuse mais, pendant les années d'attente, il nous faut faire des découvertes importantes et produire du pétrole à partir des gisements terrestres conventionnels, afin de subsister. Le forage conventionnel continue d'être rentable. Les bassins sédimentaires de l'Ouest du Canada donnent grand espoir de combler ce vide.



N.E.P.  
PROCLAMATION

WESTERN CANADA RIG COUNT  
DEC. 1976 TO NOV. 11, 1981





PROCLAMATION  
DU  
P.N.

# DIAGRAMME DES INSTALLATIONS DE FORAGE DANS L'OUEST DU CANADA DÉCEMBRE 1976 AU 11 NOVEMBRE 1981

## [Text]

The sedimentary basin does not stop at the Canada-United States border. Yet in the smaller United States portion of the sedimentary basin there will be approximately 78,000 wells drilled in 1981, and it is forecast that 90,000 wells will be drilled in 1982. In Canada, only 6,900 wells are projected to be drilled in our larger portion of the basin in 1981 and a reduced number in 1982. The sedimentary basin in Canada should not be written off without fully exploring its potential. We must drill holes and contribute to Canada's self-sufficiency in the interim years.

What is ahead after 12 months of the NEP and now the EPA or Energy Pricing Agreement? Only waning optimism. I am not going to repeat the serious concerns raised by the oil industry, but the pain of the NEP is still there. The new agreement is a patchwork quilt of price schedules, taxes levies and incentives. The only positive note is the new oil reference price. The *Financial Post* recently reported: "Prospect good for big new oil flow", and quoted several junior oil company representatives as stating that they will be drilling fast. Well, where are they? This winter's drilling season looks bleak, and many long-term contracts will expire in the spring of 1982. The drilling and well servicing industry is facing disaster. There is just no work occurring.

As we are in trouble, so is the whole industry support segment in trouble, and my two colleagues will inform you of the effect the National Energy Program is having on their segment of the oil and gas industry. We are not politicking; we are only presenting facts. Energy agreement interpretation is not required. We are responding to actualities. There is potential from the new energy agreement, but it will be a year to a year and a half before this industry begins to turn around. After a slight seasonal increase in activity this winter, a more serious downturn will occur next spring, and we foresee no more than 300 rigs drilling during February of next year, the peak operating period, and 200 rigs drilling next summer.

We have met with the Minister of Energy for Alberta and the Minister of Energy for British Columbia, and both are highly receptive to any suggestion or program that can be introduced to turn the conventional oil and gas industry around faster to prevent further erosion. We hope that the federal government will also evaluate methods of turning the conventional oil and gas industry around faster to help prevent the loss of the men and equipment vitally needed to move our country towards self-sufficiency.

Thank you.

**The Chairman:** I am wondering if you can tell me in connection with the NEP whether you can list the features that have brought about this very undesirable result. At the bottom of page 4 of your brief you say:

The new agreement is a patchwork quilt of price schedules, taxes, levies and incentives.

## [Traduction]

Le bassin sédimentaire ne s'arrête pas à la frontière séparant le Canada des États-Unis. Cependant, dans la partie la plus petite du bassin sédimentaire américain, environ 78.000 puits seront forés en 1981 et on prévoit en forer 90.000 en 1982. Au Canada, dans notre portion plus vaste du bassin on projette de forer 6.900 puits seulement et un chiffre moindre en 1982. Le bassin sédimentaire du Canada ne doit pas être éliminé, sans explorer à fonds son potentiel. Pendant les années d'attente, nous devons forer des puits et contribuer à l'autosuffisance du Canada.

Que peut-on attendre, maintenant que le programme énergétique national est publié depuis 12 mois et que l'on envisage l'accord sur la fixation des prix de l'énergie? Seulement un déclin d'optimisme. Je ne vais pas relater de nouveau les graves préoccupations que nous a causées l'industrie du pétrole, mais les inconvénients du programme énergétique national demeurent. Le nouvel accord est une mosaïque de prix, de taxes, d'impôts et d'encouragements. On y trouve une seule note positive: le prix de référence du pétrole nouveau. Le *Financial Post* a dernièrement annoncé: «Souriantes perspectives d'abondante production de pétrole nouveau» et il citait plusieurs représentants de petites sociétés pétrolières qui ont déclaré procéder rapidement à des forages. Où sont-ils? Cet hiver, la saison de forage s'annonce mauvaise et de nombreux contrats à long terme expireront au printemps 1982. L'industrie du forage et de l'entretien des puits est acculée à la ruine. L'inactivité règne.

Nous avons des ennuis de même que l'industrie et mes deux collègues vous renseigneront sur les répercussions qu'aura le programme énergétique national sur les secteurs de l'industrie pétrolière et gazière. Nous ne faisons pas de politique, nous présentons seulement les faits. L'interprétation de l'accord énergétique n'est pas nécessaire. Nous répondons aux réalités. Il existe un potentiel dans le nouvel accord énergétique mais il faudra 12 à 18 mois pour que cette industrie commence à produire. Après une légère augmentation saisonnière de l'activité cet hiver, un ralentissement plus sérieux se produira le printemps prochain, et nous ne prévoyons pas plus de 300 installations de forage au cours du mois de février de l'année prochaine, c'est-à-dire à l'apogée de la période d'exploitation, et 200 installations de forage au cours de l'été prochain.

Nous avons rencontré le ministre de l'Énergie de l'Alberta et le ministre de l'Énergie de Colombie-Britannique. Tous deux sont très ouverts avec propositions ou programmes propres à prévenir toute érosion supplémentaire de l'industrie pétrolière et gazière. Nous espérons que le gouvernement fédéral évaluera également des méthodes pour modifier plus rapidement l'industrie conventionnelle du pétrole et du gaz afin d'aider à empêcher la perte d'ouvriers et de matériel indispensables pour mener notre pays à l'autosuffisance.

Je vous remercie.

**Le président:** Pouvez-vous me dire, en rapport avec le PEN, comment on pourrait éliminer les causes de ce résultat peu souhaitable? Au bas de la page 4 de votre mémoire, vous déclarez:

Cette nouvelle entente est une mosaïque de prix, d'impôts, de taxes et de stimulants.

## [Text]

What are they, and what do they do that works ill?

**Mr. Buchanan:** I think from the drilling contractors' standpoint we have viewed it in many ways in an interpretation or understanding of the incentives, levies and so on. We have tended to rely on the thoughts of the major oil companies, IPAC, CPA's presentation, and some of the concerns they have relating to their cash flows. Specifically to reiterate some of their concerns, that I think we generally tend to concur with, I think the PGRT tax, which is a direct taxation at the well bore, tends to be one of the major aspects of the National Energy Program that companies feel severely affects their cash flow position.

**The Chairman:** There are two things you are talking about in this paragraph. One is the NEP, and you also talk about the energy pricing agreement. When you talk about the energy agreement are you referring to the federal-provincial agreements?

**Mr. Buchanan:** The federal-provincial agreements that were signed in September.

**The Chairman:** Of this year?

**Mr. Buchanan:** Of this year.

**The Chairman:** In this paragraph at the bottom of page 4 you say that the new agreement—and that is the federal-provincial agreement?

**Mr. Buchanan:** Correct.

**The Chairman:** You say:

The new agreement is a patchwork quilt of price schedules, taxes, levies and incentives.

What do they propose and what do they do that adversely affects the search for oil and gas?

**Mr. Buchanan:** From our position, in terms of how they affect the cash flows, personally I cannot reflect on the specific areas. I think from the drilling contractor's standpoint we tend to be feeling the results of those in terms of the rigs that are leaving or are down and without work. In interpretation of the National Energy Program, as I mentioned, we have tended to listen to the comments made by the oil companies themselves.

**The Chairman:** Your presentation would appear to proceed in this way. The NEP and the EPA were put in place in 1980 and 1981; the EPA in 1981 and the NEP in 1980. What you have found is that in your work, drilling, the demand for your services has been substantially reduced.

**Mr. Buchanan:** That is correct.

**The Chairman:** Therefore, you attribute that to the National Energy Program and the energy pricing agreement.

**Mr. Buchanan:** I think there are a number of factors involved. With respect to the National Energy Program itself, the projections that were being made by companies were that there would be approximately 10,000 wells drilled in 1980. I

## [Traduction]

Quels sont-ils et pourquoi ne réussissent-ils pas?

**M. Buchanan:** Je pense que, du point de vue des entrepreneurs en forage, nous l'avons considéré sous bien des aspects comme une interprétation ou une compréhension des stimulants, des taxes, etc. Nous avons été portés à compter sur les principes des principales sociétés de pétrole, de l'IPAC, du mémoire de la CPA et à certaines de leurs préoccupations qu'ils ont reliées à leurs rentrées. Plus précisément, pour réitérer certaines de leurs préoccupations, que nous avons, je crois, tendance en général à partager, il me semble que l'impôt de TRPG, qui est une imposition directe au puits de forage, est en voie de devenir l'un des aspects principaux du programme énergétique national qui, les sociétés le craignent, pourraient avoir des répercussions graves sur leur position au point de vue du cashflow.

**Le président:** Vous mentionnez deux points séparés dans le paragraphe dont j'ai parlé. L'un est le PEN et vous avez aussi parlé d'accord sur le prix de l'énergie. Lorsque vous mentionnez l'accord sur la fixation de prix de l'énergie, vous en reportez-vous aux accords fédéraux-provinciaux?

**M. Buchanan:** Les accords fédéraux-provinciaux ont été signés en septembre.

**Le président:** De cette année?

**M. Buchanan:** De cette année.

**Le président:** Dans le paragraphe au bas de la page 4, vous mentionnez que la nouvelle entente—et c'est bien de l'entente fédérale-provinciale qu'il s'agit?

**M. Buchanan:** C'est exact.

**Le président:** Vous déclarez:

La nouvelle entente est une mosaïque de tarifs de prix, impôts, taxes et stimulants.

Qu'est-ce que le gouvernement propose et qu'est-ce qu'il fait qui a des répercussions adverses sur votre recherche de pétrole et de gaz?

**M. Buchanan:** D'après notre position, et selon qu'ils affectent les rentrées, je ne puis, personnellement, faire d'observations sur les domaines particuliers. Je pense que l'entrepreneur en forage est enclin à considérer ces résultats en fonction des entreprises qui émigrent, qui échouent ou qui manquent de travail. Nous sommes enclins, je l'ai dit, à ajouter foi aux observations des sociétés de pétrole.

**Le président:** Votre mémoire semble se dérouler de cette façon. Le PEN et le EPA ont été mis en œuvre en 1980 et en 1981, les ententes en 1981 et le PEN en 1980. Ce qui a résulté pour vous en une diminution sensible des travaux, forage, demande de services, etc.

**M. Buchanan:** C'est exact.

**Le président:** Par conséquent, vous attribuez ces résultats au programme énergétique national et à l'entente sur la tarification des ressources énergétiques.

**M. Buchanan:** Je pense qu'il y a un certain nombre de facteurs en cause. En ce qui concerne le programme de l'énergie nationale en soi, d'après les extrapolations des sociétés, environ 10,000 puits seraient forés en 1980. Je pense que le



[Text]

think the major area that the oil companies indicated after the National Energy Program is that they felt their cash flows or netbacks would be reduced. It was certainly reflected after the spring break up period, after March, 1980, that there was a substantial reduction in drilling activity. We felt that in the winter between September, 1980, through till March, 1981, drilling activity would continue at a sustained level because of the drilling programs that had been in place, and the momentum was carrying through that winter.

**The Chairman:** Have you read the presentations that were made to us by Mobil Oil, Gulf Oil, Chevron and the Independent Petroleum Association?

**Mr. Buchanan:** I have read the presentation made by the Independent Petroleum Association.

**The Chairman:** Is what they have to say the things you are trying to say in your way, that the reason you do not get work is because these programs are not effective to produce investors to risk money?

**Mr. Buchanan:** I would say that the oil companies have indicated they do not feel the cash flows are sufficient to sustain increased incentive. I think that is combined also with other economic factors, in terms of the interest rates that have prevailed, in order to attract equity market, and as well in terms of markets for gas, which have also reduced cash flows to the oil companies. These all combine to have an influence.

**The Chairman:** Would you say the sum total of the taxes that are provided under the National Energy Program and under these provincial-federal agreements are so heavy that the cost to develop oil and gas is substantially increased?

**Mr. Buchanan:** I would say yes.

**The Chairman:** I think that could be said to be the burden of the story that Mobil Oil told us, that Chevron has told us and that the Independent Petroleum Association has told us. The fact that you do not work the way you used to, and the fact that the people from whom you may have got work in the past do not give you the same quantity of work, or any work, forces you to the conclusion you have reached, that these plans are responsible for your problem.

**Mr. Buchanan:** Yes, sir.

**Senator Cook:** Perhaps you will correct me if I am wrong, but it seems to me that the thrust of the brief is directed not so much against Bill C-48 and the Canada lands as it is against the pricing agreements made with the provinces.

**Mr. Buchanan:** I would say our position at this point is to reflect to you the effects that are occurring within the conventional drilling industry at this point. Those rigs are based mainly in the conventional basin as opposed to the frontier land, so we have directed our comments to those two areas.

**Senator Cook:** I am sure the committee wants to hear these concerns. While we are considering Bill C-48, we do want to hear every aspect of the oil industry. On page 2, in the second paragraph you say:

This is indicative of the potential of the Western Canadian sedimentary basin, written off by some yet with

[Traduction]

principal aspect que les sociétés de pétrole ont indiqué après le programme énergétique national, c'est qu'ils ont eu l'impression que leurs rentrées ou recettes nettes seraient diminuées. C'est certainement ce qu'on pouvait conclure après la période du printemps; après mars 1980, il y a eu une réduction sensible du forage. Nous avons conclu que, durant l'hiver, entre septembre 1980 et mars 1981, les activités de forage continuaient à un rythme soutenu, par suite des programmes de forage déjà en cours et l'élan s'est continué pendant tout l'hiver.

**Le président:** Avez-vous lu les mémoires qui ont été présentés par la *Mobil Oil*, la *Gulf Oil*, la société Chevron et l'*Independent Petroleum Association*?

**M. Buchanan:** J'ai lu celui de l'*Independent Petroleum Association*.

**Le président:** Essaient-ils, comme vous de nous dire que, si vous n'obtenez pas de travail, c'est que ces programmes ne sont pas propres à rallier des investisseurs disposés à risquer des fonds?

**M. Buchanan:** Les sociétés de pétrole n'ont pas l'impression que les rentrées suffisent à maintenir l'accroissement de stimulants. Je pense qu'il en est ainsi d'autres facteurs économiques, considérant les taux d'intérêt qui ont prévalu, afin d'attirer les marchés des valeurs, aussi bien que ceux du gaz, qui ont également réduits leurs rentrées aux sociétés de pétrole. Ces facteurs conjugués exercent une certaine influence.

**Le président:** Diriez-vous que la somme totale des impôts qui ont été fournis par le Programme énergétique national et dans le cadre des accords provinciaux-fédéraux soient si élevés que les frais d'exploitation du pétrole et du gaz aient sensiblement augmenté?

**M. Buchanan:** Oui.

**Le président:** Je pense que c'est le fond de l'histoire de nous ont présentée, Mobil Oil, Chevron Independent Petroleum Association. Le fait que vous ne travaillez pas comme vous y étiez habitué et le fait que vous ne travaillez pas comme vous y étiez habitué et le fait que ceux dont vous aviez obtenu du travail dans le passé ne nous donnent plus autant ou plus du tout, vous forcent à conclure que ces projets sont la cause de vos problèmes.

**M. Buchanan:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Veuillez me reprendre s'il y a lieu, mais il me semble que le point important du mémoire est dirigé, non pas tellement contre le bill C-48 et les terres du Canada, mais plutôt contre les accords conclus sur les avec les provinces.

**M. Buchanan:** En ce moment, nous voulons vous faire part des conséquences du forage. Ces puits se trouvent plutôt dans le bassin conventionnel que dans les terres frontalières; nous avons donc traité de ces deux régions.

**Le sénateur Cook:** Je suis certain que le Comité veut entendre ces préoccupations. Au moment où nous étudions le bill C-48, nous voulons entendre tous les aspects de l'industrie du pétrole. A la page 2, au deuxième paragraphe, vous écrivez:

C'est une indication du potentiel du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien, annulé par certains et pourtant ayant

[Text]

a drilled density of approximately 1/11th that of similar highly productive and still actively explored basins in the United States.

What is the 1/11th? What does that mean?

**Mr. Buchanan:** The 1/11th is just the ratio of wells, the 6,900 wells that we are projecting for this current year; 1/11th of the 78,000 wells that will be drilled in the United States in a comparable sedimentary basin. If you compare the potential of the sedimentary basin in Canada, which is larger than that equivalent basin in the United States, you have eleven times the drilling occurring in the United States per square area.

**Senator Cook:** Why do you use the expression "written off by some"? Who is it written off by?

**Mr. Buchanan:** In terms of some of the comments that are being made, that the western sedimentary basin only contains gas, and that major oil reserves still do not exist in the western Canadian basin, many comments made in the press; that is where it is derived from.

**Senator Cook:** An experienced, successful oil company would not be influenced by these opinions; they would go on their own experience and knowledge. Why don't they go and drill and explore these areas? What lack of incentive is there that causes them to go to the States now rather than stay here in Canada?

**Mr. Buchanan:** I think the netback or return on a barrel of oil in the United States is greater than the netback that can be obtained on a barrel of oil in Canada at the present time.

**Senator Cook:** So that leads us straight to the provincial-federal agreements?

**Mr. Buchanan:** Correct.

**Senator Cook:** And it does not really have to do with Bill C-48.

**Mr. Al Schreiner, President, Petroleum Services Association of Canada:** Perhaps I might respond to that. We do have another presentation here that deals with some of the supply side of it, the supply of equipment and services side. I am sorry if I misled you earlier, Mr. Chairman. If I might answer the other part of your question to some extent, there is also a distinct lack of natural gas markets, and many of the junior oil companies that have developed over the last several years find themselves with great reserves of gas and no market, which is not the same kind of a situation that they face in the United States.

**Senator Cook:** We had some evidence on that. Really the two main concerns of this brief are that there is not enough netback to the producer and that there are not sufficient markets for natural gas?

**Mr. Buchanan:** Correct.

**Senator Cook:** To a certain extent, neither of these is influenced by or touched on by Bill C-48.

[Traduction]

une densité de forage d'environ un onzième des bassins de production analogues et activement explorés aux États-Unis.

Que signifie ce onzième?

**M. Buchanan:** Le onzième est seulement la proportion des puits, des 6900 puits qui sont prévus au cours de l'année actuelle; un onzième des 78 000 puits qui seront forés aux États-Unis dans un bassin sédimentaire comparable. Si vous comparez le potentiel du bassin sédimentaire au Canada, qui est plus grand que le bassin équivalent aux États-Unis, vous avez onze fois le forage qui se produit aux États-Unis par superficie carrée.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi dites-vous: «Annulé par certains»? Qui opère cette annulation?

**M. Buchanan:** Certains prétendent que le bassin sédimentaire de l'Ouest ne contient que du gaz et que des réserves importantes de pétrole n'existent pas encore dans le bassin de l'Ouest canadien, de nombreux commentaires se font dans la presse; c'est de là qu'est dérivée cette expression.

**Le sénateur Cook:** Une société pétrolière qui réussit bien et qui a de l'expérience ne serait pas influencée par ces opinions; la société ferait confiance à son expérience et à ses connaissances. Pourquoi n'envoie-t-elle pas ses équipes faire des forages et des explorations dans ces régions? Quel est ce manque de stimulant ici qui leur fait quitter le Canada pour les États-Unis?

**M. Buchanan:** Je pense que la recette nette par baril de pétrole est, aux États-Unis, plus élevée que celle du Canada.

**Le sénateur Cook:** Nous en revenons donc aux ententes provinciales-fédérales?

**M. Buchanan:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Et cela ne concerne pas nécessairement le bill C-48.

**M. Al Schreiner, président, Petroleum Services Association of Canada:** Il convient peut-être que je réponde. Nous avons ici un autre mémoire, mais qui traite d'un certain aspect des approvisionnements: matériel et services. Je regrette de vous avoir induit en erreur, monsieur le président. Si je peux répondre, du moins jusqu'à un certain point, à l'autre partie de votre question, il existe également un manque de marché de gaz naturel et beaucoup de nouvelles sociétés de pétrole, qui ont été créées au cours de ces dernières années, se trouvent avec de grandes réserves de gaz sans débouchés, ce qui ne se produirait pas aux États-Unis.

**Le sénateur Cook:** Nous avons des preuves à ce sujet. En fait, les deux principales préoccupations de ce mémoire c'est qu'il n'y a pas suffisamment de recettes nettes pour les producteurs et que les marchés de gaz naturel ne sont pas suffisants?

**M. Buchanan:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Dans une certaine mesure, ni l'un ni l'autre de ces deux points n'est touché par les répercussions du bill C-48.



[Text]

**Mr. Richard Ryan, Director, Petroleum Services Association of Canada:** I think there might be some concern that Bill C-48 may have a similar result with the oil companies.

**Senator Cook:** In respect of Canada lands.

**Mr. Ryan:** That's right.

**Senator Barrow:** On the first page of your brief you say that the companies operate 467 drilling rigs. Do they operate those now, after 180 have left the country?

**Mr. Buchanan:** There are some 150 of those 467 rigs down without work at the present time.

**Mr. Schreiner:** They are still in Canada but they are not working.

**Mr. Buchanan:** That is correct; the 467 rigs are in Canada but 150 of them are down without work.

**Senator Barrow:** That 467 did not include the 180 that left the country?

**Mr. Buchanan:** No, it did not.

**Senator Barrow:** With the reduction in the number of drilling rigs you have only dropped 30 per cent from your projection, yet more than 30 per cent of the drilling rigs left the country. Your projection for 1982 is still 6,900 wells, so there must still be enough work for your remaining rigs. Is that not right?

**Mr. Buchanan:** No. There are about 256 rigs working at this point. We feel the demand will be for about 300 rigs at its peak in February of next year. Over the last year there have also been rigs down, so there is that over-supply situation of rigs. We feel that around 300 to 350 rigs sustains a program of around 7,000 wells.

**The Chairman:** Has the production of rigs increased substantially over this period?

**Mr. Buchanan:** As I mentioned, many smaller rigs, under 8,000 feet, are produced in Canada, but the rigs that many manufacturers are building are being sent directly down to the United States as opposed to being produced for the Canadian market.

**The Chairman:** Do they move back and forth between the United States and Canada depending on profitability?

**Mr. Buchanan:** Most of the rigs will stay down. A question that is asked many times is whether any of the rigs will return to Canada. We don't see any of the drilling rigs returning. Five service rigs have come back from the Williston basin area. It is expensive to move rigs down, and when rigs have been moved down to the United States—

**The Chairman:** Obviously it is more profitable now.

**Mr. Buchanan:** It is more profitable to be still operating in the United States and we do not see those rigs coming back.

**Senator Barrow:** How many drilling rigs would you have needed in order to drill 10,000 wells?

[Traduction]

**M. Richard Ryan, directeur, Petroleum Services Association of Canada:** Je pense qu'on pourrait s'inquiéter de ce que le bill C-48 ait un résultat analogue sur les sociétés de pétrole.

**Le sénateur Cook:** Au sujet des terres du Canada.

**M. Ryan:** C'est exact.

**Le sénateur Barrow:** A la première page de votre mémoire, vous dites que les sociétés exploitent 467 puits. Les sociétés les exploitent-elles après que 180 aient quitté le pays?

**M. Buchanan:** Quelque 150 de ces 467 puits sont en ce moment inactifs.

**M. Schreiner:** Ils sont au Canada, mais ils ne sont pas en exploitation.

**M. Buchanan:** C'est exact; les 467 entreprises sont au Canada mais 150 d'entre elles sont sans travail.

**Le sénateur Barrow:** Ces 467 ne comprennent pas les 180 qui ont quitté le pays?

**M. Buchanan:** Non.

**Le sénateur Barrow:** Avec la réduction du nombre d'équipes de forage, vous n'avez diminué vos prévisions que de 30 p. 100 et, pourtant, plus de 30 p. 100 des équipes de forage ont quitté le pays. Vos prévisions pour 1982 sont encore de 6,900 puits; il doit donc y avoir encore suffisamment de travail. N'est-ce pas?

**M. Buchanan:** Non. Il y a environ 256 équipes qui travaillent à ce moment-ci. Nous avons l'impression que la demande sera d'environ 300 équipes au moment de pointe, en février, l'an prochain. L'année dernière, il y a aussi une baisse des équipes, de sorte qu'il existe un surplus de plates-formes. Nous pensons qu'environ 300 à 350 équipes ont soutenu un programme d'environ 7,000 puits.

**Le président:** La production des équipes a-t-elle augmenter substantiellement au cours de cette période?

**M. Buchanan:** Comme je l'ai fait remarquer, beaucoup de petites plates-formes, inférieures à 8 000 pieds, sont produites au Canada, mais les plates-formes que beaucoup de fabricants construisent sont envoyées directement aux États-Unis, au lieu d'être produites pour le marché canadien.

**Le président:** Font-ils le va-et-vient des États-Unis au Canada, selon la rentabilité?

**M. Buchanan:** La plupart des plates-formes resteront là. On demande souvent: quelques-unes de ces plates-formes reviendront-elles au Canada. Nous ne voyons aucune plate-forme de forage revenant au Canada. Cinq plates-formes de service sont revenues du bassin de Williston. Il coûte cher de transporter ces plates-formes et lorsqu'elles ont déjà été transportées aux États-Unis...

**Le président:** Il est évident que c'est plus rentable maintenant.

**M. Buchanan:** Il est plus rentable de faire de l'exploitation aux États-Unis et nous ne voyons pas de quelle façon ces plates-formes reviendraient ici.

**Le sénateur Barrow:** Combien de plates-formes de forage vous aurait-il fallu pour forer 10 000 puits?



[Text]

**Mr. Buchanan:** We were running at about 600 rigs as of November 17, and we felt that was a supply/demand crossing at that point for 10,000 to 11,000 wells a year.

**Senator Barrow:** If that is the case and you are going to drill 17,000 wells in 1982 and have only 317 operating, it seems to me that you have certainly got enough work for your drilling rigs at the present time. It is confusing with your figures.

**Mr. Schreiner:** Perhaps I could respond to that to simplify what has been said. You cannot directly relate the number of drilling rigs to the number of wells drilled, because many of the rigs that have left are the large rigs that would take up to six to nine months to drill a well, while what are left are a lot of the small rigs that might drill well in three days. To try to draw a straight line ratio is rather difficult, because significantly the large rigs that were drilling in the foothills and so on were the rigs that have left at this point. The small rigs are left, and they can drill many more wells in a given year than large rigs.

**Senator Barrow:** Can you give me a definition of the difference between drilling rigs and servicing rigs?

**Mr. Buchanan:** A drilling rig will complete the initial exploration on a wildcat or development well. A service rig is used for two main areas. Once the well is drilled it will be used to complete and prepare that well for production; that is one function. Also, once a well is on production it is utilized for service work throughout the life of the well.

**Mr. Thomas A. Gillespie, Adviser to the Committee:** On page 3 of your brief, in the second paragraph you talk about 150 drilling rigs in western Canada being shut down due to lack of work, 180 rigs having left the country, and 34 rigs under construction intended to be used in western Canada having left the country. Then two paragraphs further on you refer to the Canadian well servicing contractors finding so many rigs out of work, so many rigs leaving the country and so on. Are the numbers that you have included for the Canadian well servicing contractors included in the figures you have referred to above or are they in addition?

**Mr. Buchanan:** They are in addition.

**Mr. Gillespie:** Can you explain to me who the Canadian well servicing contractors are?

**Mr. Buchanan:** Perhaps I could refer to this book. The association represents two major groups, the drilling contractors, who as I just mentioned, do the original drilling, and the well servicing contractors, which is really a separate industry group. Both those groups are represented by the association, so those members are independent of each other.

[Traduction]

**M. Buchanan:** Nous exploitions environ 600 plates-formes au 17 novembre et nous avons l'impression d'une offre/demande à ce moment-là de 10 000 à 11 000 puits par année.

**Le sénateur Barrow:** S'il en est ainsi et si vous avez l'intention de forer 17 000 puits en 1982 et n'avez que 317 qui sont en activité, il me semble que vous avez certainement ou suffisamment de travail pour vos plates-formes de forage à l'heure actuelle. Il est difficile de s'y retrouver avec vos chiffres.

**M. Schreiner:** Je pourrais peut-être ajouter un mot, pour clarifier la situation. Le nombre des plates-formes de forage n'est pas relié directement au nombre de puits forés, parce que beaucoup de ces plates-formes sont de grandes plates-formes qui prendraient de six à neuf mois pour forer un puits tandis que, parmi celles qui nous restent, il y a beaucoup de petites plates-formes qui peuvent forer un puits en trois jours. Essayer de tirer la ligne est plutôt difficile, parce que les grandes plates-formes qui faisaient le forage dans les collines, etc, sont les plates-formes qui ont été envoyées aux États-Unis. Les petites plates-formes sont restées et elles peuvent, en un an, forer beaucoup plus de puits que les grandes plates-formes.

**Le sénateur Barrow:** Pouvez-vous me dire la différence entre plate-forme de forage et plate-forme d'entretien?

**M. Buchanan:** Une plate-forme de forage terminera l'exploration initiale sur un puits de développement ou d'exploration. Une plate-forme d'entretien est utilisée dans deux domaines différents. Une fois que le puits est foré elle peut être utilisée pour terminer et préparer ce puits à la production; c'est une fonction. Aussi, lorsqu'un puits est en production elle est utilisée pour les travaux d'entretien durant la durée de ce puits.

**M. Thomas A. Gillespie, avocat-conseil auprès du Comité:** A la page 3 de votre mémoire, vous mentionnez au deuxième paragraphe, environ 150 tours de forage dans l'Ouest canadien qui ne servent pas, par suite du manque de travail, 180 qui ont quitté le pays et 34 tours, en construction, qui étaient destinées à être utilisées dans l'Ouest canadien, ont aussi quitté le pays. Ensuite, deux paragraphes plus loin, vous dites que les entrepreneurs pour l'entretien des puits canadiens, constatent que de nombreuses tours ne sont pas utilisées, qu'un grand nombre d'entre elles quittent le pays, etc. Les chiffres que vous avez comparés pour les entrepreneurs de l'entretien des puits canadiens sont-ils compris dans les chiffres que vous avez mentionnés ci-dessus ou sont-ils supplémentaires?

**M. Buchanan:** Ils sont supplémentaires.

**M. Gillespie:** Pouvez-vous m'expliquer qui sont les entrepreneurs pour l'entretien des puits canadiens?

**M. Buchanan:** Je devrais peut-être me rapporter à ce livre. L'Association représente deux groupes principaux: les entrepreneurs en forage, dont je viens de parler, font le forage initial, et les entrepreneurs pour l'entretien des puits, qui forment un groupe séparé de l'industrie. Ces deux groupes sont représentés par l'association, de façon à ce que ses membres soient indépendants les uns des autres.

[Text]

**Mr. Gillespie:** The committee has heard evidence that the netback to the oil industry for old oil in the United States is approximately four times the netback for old oil in Canada. Would you agree with that figure, or would you be able to comment on it?

**Mr. Buchanan:** I believe four times was the figure after the National Energy Program was announced. I believe it has been reduced. The netbacks have been reduced to a three to one figure with the introduction of the September agreements with the provinces.

**Senator Barrow:** Were many of these wells that are not being drilled potential gas wells or potential oil wells? Or would you know?

**Mr. Schreiner:** Both. There is a serious slow down in heavy oil drilling, for example, that we all know about in the general Lloydminster Saskatchewan/Alberta border area. Over the last six or eight years there have been some fairly aggressive programs, by Husky in particular and some other companies. In recent years some additional activity in that area by Mobil Oil, Dome, Petro-Canada, Saskoil and so on has tended to create some fairly active drilling and subsequent work in that particular area. That area is also significantly off. Certainly the gas drilling is off because of the lack of gas markets. The oil drilling is also off, because of lack of returns to the investor, that is to our customers, which are the oil companies.

**Senator Barrow:** Would the preponderance be gas wells?

**Mr. Schreiner:** Not necessarily. If you use the strict ratio of numbers of wells, there are many, many heavy oil wells drilled. It may cost ten times as much to drill one deep gas well as one heavy oil well, so the direct ratio in terms of wells would not necessarily tend in favour of one or the other. It would perhaps tend more in the direction of the type of company. In recent years small companies have been drilling many of the gas wells, whereas the major companies are involved in heavy oil development.

**Senator Cook:** Is the lack of markets for gas due to price, lack of facilities to get the gas to market, export restrictions, or what causes?

**Mr. Schreiner:** It is not due to a lack of facilities. It is due to a combination of price and export markets.

**The Chairman:** Could it be that there is more gas available in the market?

**Mr. Schreiner:** Certainly. Again, this is the field of the producers, who are the CPA type companies and Independent Petroleum Association type companies. They will develop statistical information that indicates that we have 30 plus years of gas, depending whether you are including the High Arctic, the Beaufort 01 whatever the case might be. Certainly there is a

[Traduction]

**M. Gillespie:** Le Comité a entendu le témoignage voulant que les recettes nettes de l'industrie pétrolière pour l'ancien pétrole aux États-Unis soient d'environ quatre fois celles du pétrole ancien au Canada. Êtes-vous d'accord avec ces chiffres ou pourriez-vous faire des commentaires à ce sujet?

**M. Buchanan:** Je pense que quatre fois a été le chiffre mentionné après que le programme énergétique national ait été annoncé. Les revenus nets ont été diminués d'un tiers du chiffre, avec l'arrivée des ententes de septembre avec les provinces.

**Le sénateur Barrow:** Parmi ces puits qui ne sont pas forés, en existe-t-il beaucoup qui soient des puits à potentiel de gaz ou des puits à potentiel de pétrole?

**M. Schreiner:** Les deux. Il y a un sérieux ralentissement dans le forage de pétrole lourd, que nous connaissons tous pour les zones générales de la frontière Lloydminster Saskatchewan/Alberta. Au cours de ces derniers six ou huit ans, il y a eu certains programmes assez dynamiques, en particulier par Husky et quelques autres sociétés. Au cours de ces dernières années, une activité supplémentaire a eu lieu dans ces régions dans les sociétés Mobil, Dome, Petro-Canada, Sask Oil etc., et a aussi tendu à créer un forage assez actif et du travail supplémentaire dans ce domaine particulier. Cette région est aussi considérablement fermée. Il est certain que le forage de gaz est abandonné par suite de l'absence de marché du gaz. Le forage de pétrole est aussi abandonné, par suite du manque de recettes pour l'investissement, c'est-à-dire, nos clients qui sont les sociétés de pétrole.

**Le sénateur Barrow:** Les puits de pétrole ne seraient-ils pas prépondérants?

**M. Schreiner:** Pas nécessairement. Si vous utilisez la stricte proportion de nombre de puits, il y a énormément de puits de pétrole lourd qui sont forés. Il peut en coûter jusqu'à dix fois plus cher pour forer un puits de gaz profond, qu'un puit de pétrole lourd, si bien que la proportion directe, en termes de puits, ne tendra pas nécessairement à favoriser l'un ou l'autre. Elle tendrait peut être davantage dans la direction du genre de société. Au cours des dernières années, des petites sociétés ont foré un grand nombre de puits de gaz, alors que les grandes sociétés ont plutôt pris part à la mise en valeur du pétrole lourd.

**Le sénateur Cook:** A quoi est due l'absence de marchés pour le gaz: au prix, au manque de moyens de transport, à des restrictions d'exportation ou à quelque autre raison?

**M. Schreiner:** Ce n'est pas à cause du manque d'installations. C'est plutôt en raison d'un concours de circonstances concernant les prix et les marchés d'exportation.

**Le président:** Serait-ce parce qu'il y a de plus grandes quantités de gaz naturel disponibles sur le marché?

**M. Schreiner:** Certainement. Encore une fois il s'agit d'un secteur appartenant aux producteurs, qui sont de grandes sociétés du genre CPA et *Independent Petroleum Association*. Ces sociétés vont publier des statistiques indiquant que nous avons des réserves de gaz naturel pour plus de 30 ans, selon que nous comprenons l'Arctique supérieur, Beaufort 01, et ainsi



[Text]

very ample supply of gas, and when you have an over-supply that obviously tends to restrict your ability to market.

**The Chairman:** Such an available supply that competition may be keen.

**Mr. Schreiner:** Yes. That is a good point, in that competition would be keen under normal marketing conditions if each company set their own price for the sale of gas.

**Senator Cook:** Who sets the price? Is it by regulation or the market?

**Mr. Schreiner:** Regulation.

**Senator Cook:** By government regulation?

**Mr. Schreiner:** Correct.

**Senator Cook:** Is the price set by government regulation attractive to the export marketer?

**Mr. Schreiner:** Not particularly. I would not like to get too far out of my territory here, but the best example of that might be the reduction of gas markets in the northwestern United States brought about essentially by high pricing, and then Alaskan oil and the byproducts of that, encouraging industry in that area to use heavy oils rather than the gas they had been using as fuels previously.

**Senator Cook:** What aspects of the new energy policy are negative with respect to gas?

**Mr. Schreiner:** I think most of . . . I shouldn't really comment on that at all, because we are equipment people, not producers. Maybe I will just pass on that.

**Senator Walker:** But you were going to say most of them.

**Mr. Schreiner:** Yes, I was.

**Senator Cook:** Put it another way: What steps should be taken to correct the negative aspects? You don't want to answer?

**Mr. Schreiner:** I think we need an increased market and increased export potential for our natural gas.

**Senator Barrow:** How do you get the increased exports when there is an over-abundance of supply of gas in the United States in some areas?

**Mr. Schreiner:** That is true, but we feel that is relatively short-term situation, that they have a longer requirement for gas than the bubble they are now creating, or have recently created, with their high drilling activity. Likewise, we have a potential market in Japan for liquefied gas products. Of course, none of those plans have yet gone ahead, but there is considerable talk about that at this time.

**Senator Barrow:** So part of this slow down could be equated to the fact that there is no market for gas. How many of the gas wells are capped?

[Traduction]

de suite. Il est certain qu'il existe de vastes réserves de gaz et, lorsqu'il y a surabondance cela a évidemment tendance à restreindre les possibilités d'accès au marché.

**Le président:** De tels approvisionnements peuvent susciter une vive concurrence.

**M. Schreiner:** Oui. Votre remarque est pertinente, étant donné la vive concurrence, dans des conditions normales du marché, si chaque société établissait ses propres prix.

**Le sénateur Cook:** Qui fixe les prix? Un règlement ou le marché?

**M. Schreiner:** Un règlement.

**Le sénateur Cook:** Du gouvernement?

**M. Schreiner:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Ce prix fixé par le gouvernement est-il attrayant pour l'exportateur?

**M. Schreiner:** Pas particulièrement. Je ne voudrais pas m'engager trop loin hors de mon territoire, mais le meilleur exemple que je puisse vous donner est celui de la réduction du marché du gaz naturel dans la région Nord-Ouest des États-Unis qui a été causée directement par la hausse des prix, puis le pétrole de l'Alaska et ses sous-produits, qui a encouragé l'industrie dans cette région à utiliser l'huile lourde plutôt que le gaz comme combustible, comme auparavant.

**Le sénateur Cook:** Quels sont les aspects négatifs de la nouvelle politique énergétique en ce qui concerne le gaz?

**M. Schreiner:** Je suis d'avis que la plupart . . . En réalité je ne devrais pas commenter ce sujet, parce que nous ne sommes pas producteurs; nous ne fournissons que le matériel. Je vais simplement passer outre cette question.

**Le sénateur Walker:** Mais vous étiez sur le point de dire que la plupart . . .

**M. Schreiner:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Si on s'exprimait autrement: Quelles mesures devrait-on prendre pour supprimer les aspects négatifs? Vous ne voulez pas répondre?

**M. Schreiner:** Je suis d'avis qu'il faudrait augmenter le marché et le potentiel à l'exportation en ce qui concerne notre gaz naturel.

**Le sénateur Barrow:** Comment augmenter les exportations, lorsqu'il existe une surabondance d'approvisionnement de gaz dans certaines régions des États-Unis?

**M. Schreiner:** C'est juste, mais nous croyons qu'il s'agit d'une situation à court terme, que l'exploitation actuelle ou mise en œuvre récemment, à la suite de leurs grandes activités de forage, ne répondra à leurs besoins que pour un certain temps. De même, nous avons un marché potentiel au Japon, pour les produits de gaz liquéfié. Évidemment, aucun de ces projets n'a été encore mis en œuvre, mais il y a de nombreux pourparlers à ce sujet dans le moment.

**Le sénateur Barrow:** Donc, une partie de ce ralentissement dans l'industrie pourrait provenir de ce qu'il n'existe pas de marché pour le gaz. Combien de puits de gaz naturel ont été fermés?



[Text]

**Mr. Schreiner:** In Alberta I believe the number is 10,000.

Mr. Chairman, perhaps I could say at this point that we also have the Petroleum Services Association of Canada brief here. I wonder if I might present that to the committee at this point?

**The Chairman:** Yes. Perhaps you would tell us who you have with you and their function.

**Mr. Schreiner:** Thank you, Mr. Chairman. We appreciate the opportunity to address this committee on behalf of one of the newer oil industry associations. I would draw your attention to the black booklet that you have in front of you, because that is what we are directing ourselves to.

I should like to introduce my colleague, Mr. Richard Ryan, who is vice-president of a company whose business is to do pipe inspection of oil and gas wells and line pipe material. I am President, Dominion Oil Field Supply, and we are in oilfield equipment supply; a wholesaler you might say.

The Petroleum Services Association of Canada is a trade association recently formed to represent the oilfield service and supply industry in Canada. Its membership consists of 150 companies covering a wide variety of activities, including equipment manufacturers and suppliers, caterers, well-site consultants, well stimulation, and a host of others. These are outlined in the diagram at the back of our brief. PSAC member companies employ approximately 15,000 Canadians, or about 35 per cent of those working in this sector of the industry.

The service and supply sector of the petroleum industry is labour intensive and comprised mainly of Canadian-owned and operated companies. The vast majority of the others are operated and managed by Canadians and have, in many instances, provided the experience and training for those who have formed other Canadian companies in this area.

PSAC's appearance here today is a desire to indicate the situation and conditions in which our member companies find themselves now. We feel that Bill C-48 must be reviewed in context with the whole of the petroleum industry in Canada.

A recent survey completed by 77 companies, or 51 per cent of our membership, indicates what has happened in the last year as a result of cutbacks in the industry. During the period April 31, 1980, to October 31, 1981, the number of employees on staff fell from 7,998 to 6,743, for a loss of 1,255. The years of experience in the industry for those who left totalled 4,914. The value of capital expenditures cutback in Canada totalled \$97,239,000. Of the 77 companies that responded, 28 indicated they would have to close down within one year unless business conditions changed. Gross sales over the period dropped by \$131,639,000. Companies indicating an increase in sales or staff reported that it was primarily due to increased

[Traduction]

**Mr. Schreiner:** Je crois qu'en Alberta il s'agit de 10,000.

Monsieur le président, nous accueillons aussi aujourd'hui la *Petroleum Services Association of Canada*. Je pourrais, si vous me le permettez, en présenter les représentants au comité.

**Le président:** Oui. Qui ils sont et les fonctions qu'ils exercent.

**Mr. Schreiner:** Merci, monsieur le président. Nous apprécions l'occasion qui nous est donnée de comparaître devant le présent comité, au nom d'une des plus nouvelles associations de l'industrie du pétrole. Je vous signale que la brochure noire qu'on vous a remise traite des questions que nous allons discuter.

Je vous présente mon collègue, M. Richard Ryan, vice-président d'une société, qui s'occupe de l'inspection des canalisations de pétrole et des puits de gaz naturel ainsi que du matériel des canalisations. Je suis président de Dominion Oil Field Supply et nous vendons le matériel pour l'exploitation des gisements de pétrole; nous sommes grossistes, si je peux m'exprimer ainsi.

La Petroleum Services Association of Canada est une association commerciale formée récemment pour représenter les sociétés de biens et services dans l'industrie pétrolière au Canada. Les membres comprennent 150 entreprises dont les activités sont très variées y compris les fabricants et fournisseurs de matériel, les conseillers sur l'emplacement des puits, l'exploitation des puits et de nombreux autres. Elles figurent dans le schéma au verso de notre mémoire. Les sociétés membres de l'association emploient approximativement 15,000 Canadiens, soit environ 35p. 100 de tous les travailleurs de ce secteur de l'industrie.

Le secteur des biens et services de l'industrie pétrolière est surtout axé sur la main-d'œuvre et comprend principalement des sociétés canadiennes à part entière et des sociétés exploitées par des Canadiens. La vaste majorité des autres sociétés sont exploitées et dirigées par des Canadiens et ont, dans bien des cas, fourni l'expérience et la formation à ceux qui, à leur tour, ont fondé d'autres sociétés canadiennes dans ce secteur.

Nous sommes ici aujourd'hui pour vous donner un aperçu de la situation et des conditions auxquelles font face actuellement nos sociétés membres. Nous sommes d'avis que le projet de loi C-48 doit être examiné, compte tenu de l'ensemble de l'industrie pétrolière au Canada.

Une récente enquête menée par 77 sociétés, soit 51 p. 100 de nos membres, indique ce qui s'est produit l'an dernier dans l'industrie, à la suite de la réduction de l'exploitation. Au cours de la période du 31 avril 1980 au 31 octobre 1981, les effectifs sont passés de 7,998 à 6,743, soit une diminution de 1,255. Le nombre total d'années d'expérience que représente, dans l'industrie, ceux qui ont quitté, est de 4,914. La réduction de la valeur des dépenses en immobilisations au Canada a été de \$97,239,000. Parmi les 77 sociétés qui ont répondu, 28 ont dit qu'elles devront fermer leurs portes d'ici un an, à moins que les conditions ne changent. Le montant des ventes brutes au cours de cette période est tombé à \$131,639,000. Les sociétés qui ont

[Text]

activity in the U.S. oil industry, which they were in a position to take advantage of.

It is safe to say that, because of the difficulty of acquiring trained personnel, most companies have been holding off as long as possible before letting people go. However, like the drilling contractors, many cannot hang on for much longer, and staff reductions will likely escalate quite rapidly after March of the new year.

In the accompanying booklet, "Well Cost Analysis," are examples of typical wells, with a breakdown of where exploration funds on land-based operations are spent. The last section of the booklet, entitled "Well Cost Detailed Analysis", identifies the number of people, time needed, as well as the cost of the equipment used to provide the services. That is the other booklet I had mentioned to you.

PSAC feels that if exploration and development of frontier and offshore areas is to continue and be successful in the context of the government's goals of energy self-sufficiency and Canadianization, the service and supply industry presently established in the western oil and gas field will provide the expertise and much of the equipment and manpower. If the present conditions are allowed to continue or to deteriorate further, the ability of this sector of the industry to respond to the massive Canada lands challenges will be substantially decreased, particularly its Canadian content. The continued high level of activity in the western sedimentary basin is vital to the support of our industry.

The two senior levels of government have recently demonstrated an ability to compromise for the benefit of the country. We applaud them for it, and encourage them to carry it further and work directly with our industry.

On our part, as a new industry association, we would like to offer our assistance to any department or individual interested in this area. Too much rhetoric and posturing has taken place already. The economy of the west, as well as a good percentage of the rest of the country, is vitally dependent on the oil and gas industry. We want and need to get back to work.

Thank you very much for your attention. If you have any questions, I would be pleased to try to answer them.

**Senator Cook:** On page 2 of your brief you say that the two senior levels of government have recently demonstrated an ability to compromise to the benefit of the country. From that, I gather that they have not compromised to the benefit of the industry?

**Mr. Schreiner:** I would agree. I must reiterate that our customers have a problem in that they find themselves unable to proceed with some of the plans they had on their drawing

[Traduction]

connu une augmentation des ventes ou des effectifs, l'ont attribuée principalement à l'augmentation de l'exploitation de l'industrie pétrolière aux États-Unis, dont ils étaient en mesure de bénéficier.

On ne peut se tromper en disant qu'étant donné les difficultés à recruter du personnel qualifié, la plupart des sociétés ont tenu le coup aussi longtemps que possible, avant de se résoudre à congédier du personnel. Cependant, un grand nombre d'entrepreneurs, comme ceux spécialisés dans le forage, ne pourront continuer longtemps, et il est probable qu'ils devront licencier de plus en plus d'employés après le mois de mars de l'année prochaine.

Dans la brochure «*Well Cost Analysis*», vous trouverez des exemples de puits typiques, donnant la répartition des fonds d'exploration dépensés pour les opérations axées sur l'exploitation des terres. La dernière section de la brochure, intitulée «*Well Cost Detailed Analysis*», indique le nombre d'employés, et le temps nécessaire, de même que le coût du matériel utilisé pour fournir les services. Il s'agit de l'autre brochure dont je vous ai parlé.

L'Association est d'avis que, pour poursuivre et réussir l'exploration et l'exploitation des régions pionnières et des gisements au large des côtes, en tenant compte des objectifs du gouvernement, soit l'autosuffisance en matière d'énergie et la canadiennisation, l'industrie des biens et services en matière de pétrole et de gaz naturel actuellement établie dans l'Ouest sera en mesure de fournir les connaissances techniques et la plupart du matériel et des effectifs. Si on laisse la situation actuelle se prolonger ou se détériorer davantage, les possibilités de ce secteur de l'industrie à relever le défi en ce qui concerne les investissements massifs dans les terres du Canada seront considérablement réduites, particulièrement en ce qui concerne la participation canadienne. Un haut niveau d'exploitation dans le bassin sédimentaire de l'Ouest est vital pour notre industrie.

Les deux niveaux supérieurs du gouvernement ont récemment prouvé qu'ils étaient prêts à un compromis pour le bien du pays. Nous les en félicitons et les encourageons à poursuivre en ce sens et à travailler directement avec notre industrie.

De notre côté, en qualité de nouvelle association, nous aimerions offrir notre aide à tout ministère ou à toute personne intéressée à ce secteur. On a déjà fait trop de discours inutiles à ce sujet. L'économie de l'Ouest, de même que celle d'une grande partie du reste du pays, dépend de l'industrie du pétrole et du gaz pour survivre. Nous voulons et nous avons besoin de retourner au travail.

Je vous remercie de votre attention. Si vous avez des questions, je serai heureux d'y répondre.

**Le sénateur Cook:** A la page 2 de votre mémoire, vous dites que deux niveaux supérieurs de gouvernement ont récemment prouvé qu'ils étaient prêts à un compromis pour le bien du pays. Je présume donc qu'il n'y a pas eu de compromis pour le bien de l'industrie?

**M. Schreiner:** J'en conviens. Je dois réitérer que nos membres ont un problème, étant donné qu'ils ne peuvent mettre en œuvre certains des projets qu'ils ont conçus. Il semble que leur



[Text]

boards. This seems to be due to the fact that there is not enough cash flow left for them to proceed on that basis.

**Senator Cook:** We come back again to the federal-provincial agreements.

**Mr. Schreiner:** As an example, there are several businesses which have, over the last year or so, established operations on the east coast and, as most of you, I am sure, are aware in reviewing these respective bills, the capacity there has not developed to the point that some people thought it might have several years ago.

Consequently, a number of businesses find themselves in a non-profit situation at those branches in those areas. These are the types of things we are talking about when we say that we can develop with the industry and with the frontier lands provided we have an adequate return in the classic western sedimentary basin where our businesses are established.

**The Chairman:** Of course, if the industry does not find the terms and conditions available interesting enough to venture, then there is no work for you.

**Mr. Schreiner:** You are quite right.

**The Chairman:** You are trying to support their position?

**Mr. Schreiner:** We are rightly required to support them in the sense that any unhealthy customer, as they are to us, makes us unhealthy as well. The effects of any policy made by any government not only affects the producer; it affects many of us down the line whether we are drilling contractors, servicing contractors or our group which is service and supply. The service and supply industry employs between 30,000 and 40,000 people for the oil and gas industry.

**Senator Cook:** Why do you say that it is less profitable on the east coast than on the west coast? You said that the activities in western Canada were not as profitable as it was perceived they might be.

**Mr. Schreiner:** It is strictly because the activity rates have not yet reached the levels we thought they would several years ago.

We also have uneconomic operations in the west now because of the decline in activity.

**Senator Walker:** Can you summarize what, in your opinion, the government should do to give you immediate help because you badly need it?

**Mr. Schreiner:** We would like to see our customers in a healthy condition because we could make it on our own from there.

**Senator Walker:** So you are the back-up?

**Mr. Schreiner:** Yes. Again, I would come back to the two points mentioned before which are higher prices for old oil, which would increase the cash flow of our customers and allow them to do more exploration for oil or develop tar sands, and some relief from the gas surplus situation.

[Traduction]

marge d'autofinancement soit insuffisante pour leur permettre de procéder.

**Le sénateur Cook:** Nous revenons de nouveau aux accords entre les gouvernements fédéral et provincial.

**M. Schreiner:** Ainsi, beaucoup d'entreprises ont, l'an dernier, établi leur exploitation sur la côte Est et, comme la plupart d'entre vous l'on appris par l'examen de ces projets de loi respectifs, l'exploitation ne s'est déroulé au rythme que l'on espérait il y a quelques années.

Beaucoup d'entreprises ne réalisent donc aucun bénéfice dans leurs filiales situées dans ces régions. C'est ce que nous entendons quand nous disons que nous pouvons prendre de l'expansion avec l'industrie et les régions pionnières, pourvu qu'il y ait un rendement suffisant dans le bassin sédimentaire classique de l'Ouest où nos entreprises sont établies.

**Le président:** Evidemment, si l'industrie ne trouve pas les conditions suffisamment intéressantes pour risquer des investissements, il n'y a pas de travail pour vous.

**M. Schreiner:** Vous avez raison.

**Le président:** Vous essayez de les appuyer?

**M. Schreiner:** Nous devons les appuyer en ce sens que, lorsqu'un client éprouve des difficultés, nous en subissons les contre-coups. Les répercussions de toute politique gouvernementale touche non seulement les producteurs, mais tous les autres, les entrepreneurs en forage, ceux qui fournissent les services, ou notre groupe, qui comprend les biens et services. L'industrie des biens et services emploie de 30,000 à 40,000 personnes dans l'industrie du gaz et du pétrole.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi dites-vous que c'est moins rentable sur la côte est que sur la côte ouest? Vous avez dit que l'exploitation dans l'Ouest du Canada n'était pas aussi rentable que l'on croyait.

**M. Schreiner:** Strictement parce que le taux d'exploitation n'a pas encore atteint le niveau que nous escomptions, il y a un certain nombre d'années.

Nous avons aussi actuellement une exploitation non rentable dans l'Ouest à cause du déclin des activités.

**Le sénateur Walker:** Pourriez-vous résumer comment, à votre avis, le gouvernement pourrait vous apporter une aide immédiate, parce que vous en avez grandement besoin?

**M. Schreiner:** Nous voudrions que nos clients réussissent parce que nous pourrions ainsi réussir nous-mêmes.

**Le sénateur Walker:** Donc vous leur donnez votre appui?

**M. Schreiner:** Oui. Je reviens de nouveau aux deux points dont j'ai parlé tantôt, c'est-à-dire des prix plus élevés pour l'ancien pétrole, soit le pétrole découvert avant le 1<sup>er</sup> janvier 1981, ce qui contribuerait à augmenter la marge d'autofinancement de nos clients et leur permettrait de procéder à de nouvelles explorations pétrolières ou d'exploiter les sables bitumineux, et des mesures visant à parer à l'excédent de gaz naturel sur le marché.



[Text]

**Senator Molson:** How would you get relief from the gas surplus situation? In what form could that relief be given?

**Mr. Schreiner:** There have been a number of proposals. I believe IPAC made a proposal in connection with the royalty portion of the gas tax. Essentially, the government would take gas in trade instead of cash as a royalty and would store that gas in a reservoir.

The other proposal relates to the export market. The potential for the U.S. market may not be that great at this particular time, but we do have potential for the LNG.

**Senator Molson:** Only price could affect the American market.

**Mr. Schreiner:** That is certainly a factor.

**Senator Molson:** It is the biggest factor.

**Mr. Schreiner:** That is what caused the slowdown with the Westcoast Transmission system initially.

**The Chairman:** Recently Alberta settled on a scale of royalties in order to reduce the cost factor in areas where the costs were unusually high. The cost factor along with royalties and other levies caused the rate of return for the investor to be too small to be attractive.

**Mr. Schreiner:** There are other problems which we have not mentioned today which have to be considered, one of which relates to interest rates.

**The Chairman:** The royalty in those instances in Alberta was reduced under certain terms and conditions.

**Mr. Schreiner:** Right.

**The Chairman:** In the course of discussions which took place at that time, reference was made to the fact that high cost and low production made continued development uneconomic.

**Mr. Schreiner:** Right.

**The Chairman:** The Alberta treasury decided that this should be the next order of business.

**Mr. Schreiner:** We hope that some of these things are true. Marginal oil well production comes under the same category. Marginal oil wells which can produce economically at very low levels are good news for our business because they are labour-intensive since small oil and gas wells require, essentially, the same amount of field equipment as larger ones do in a given area.

**The Chairman:** Therefore, they require something in the way of special treatment?

**Mr. Schreiner:** Yes.

**The Chairman:** The Alberta minister admitted this fact and said that this was part of the business. As I understand it, the provincial-federal agreements provide for this subject matter to be studied.

**Mr. Schreiner:** To be studied and developed.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Comment remédier à l'excédent de gaz naturel? Quelles mesures pourrions-nous prendre?

**M. Schreiner:** Un certain nombre de propositions ont été faites. Je crois que l'Independent Petroleum Association of Canada a fait une proposition concernant la partie des redevances concernant les taxes perçues sur le gaz. Essentiellement, le gouvernement prendrait le gaz, tenant lieu de redevances du comptant, et l'entreposerait.

L'autre proposition a trait aux marchés d'exportation. Le marché américain ne représente peut-être pas un très grand potentiel en ce moment, mais nous avons un potentiel en ce qui concerne le gaz naturel liquéfié.

**Le sénateur Molson:** Seul le prix pourrait toucher le marché américain.

**M. Schreiner:** C'est certainement un facteur.

**Le sénateur Molson:** C'est le facteur le plus important.

**M. Schreiner:** C'est ce qui a été la cause première du ralentissement au système de Westcoast Transmission.

**Le président:** Récemment, l'Alberta a établi un barème de redevances afin de réduire le facteur coût dans les secteurs où ceux-ci étaient exceptionnellement élevés. En raison du facteur coût, des redevances et des autres impôts, le taux de rendement des investisseurs n'était pas assez élevé pour être attrayant.

**M. Schreiner:** Il existe d'autres problèmes dont nous n'avons pas encore discuté et l'un se rapporte aux taux d'intérêt.

**Le président:** Les redevances ont été réduites dans ces circonstances en Alberta, sous réserve de certaines conditions.

**M. Schreiner:** C'est juste.

**Le président:** Au cours des discussions, on a fait allusion alors au fait que les coûts élevés et la production inférieure ne permettaient pas de rentabiliser l'expansion de l'exploitation.

**M. Schreiner:** C'est exact.

**Le président:** Le Trésor de l'Alberta a décidé que cette question serait la prochaine à faire l'objet d'une étude.

**M. Schreiner:** Nous espérons que certains de ces faits sont vrais. Une production marginale d'un puits de pétrole se situe dans la même catégorie. Des puits de pétrole marginaux qui peuvent produire économiquement, à des niveaux très bas, constituent une bonne nouvelle pour notre entreprise qui est une industrie de main-d'œuvre, étant donné que les petits puits de pétrole et de gaz exigent essentiellement le même équipement que les plus grands.

**Le président:** Par conséquent, ils exigent un traitement spécial?

**M. Schreiner:** Oui.

**Le président:** Le ministre de l'Alberta a admis ce fait et a dit que cela faisait partie de l'entreprise. Si je comprends bien, les accords entre les gouvernements fédéral et provincial prévoient que cette question fera l'objet d'une étude.

**M. Schreiner:** Elle sera étudiée et mise en pratique.

[Text]

**The Chairman:** The only way you can push that ahead is by voicing your views as often as you can in this regard.

**Mr. Schreiner:** We feel it is important for us to continue to release the facts as we see them from our side and show how we are being affected within our industry. Many of our members are quite small companies and our businesses, unlike the drilling contractors, are completely non-portable. For example, if you have a small company that is a lease building contractor and he has two Caterpillar tractors and some road-building equipment, he could not take that into the United States because he could not afford to move it, and in the first place he would not get any work there. Therefore, the non-portability of the businesses in our sector is much more significant than it is for the drilling companies. I guess the drilling companies were in a good position when the down-turn came in Canada that there was a resurgence in the United States and it provided some relief mechanism. In fact, that also happened to people on our side of the business sector. Our company and Mr. Ryan's company were able to establish operations in the United States and hedge off some of the down-turn that we experienced in Canada.

**Senator Molson:** Would it be a fair generalization to say that the drilling companies are larger than the service companies?

**Mr. Schreiner:** I would say that is probably correct.

**The Chairman:** I am sure that members of the committee will recall that when Mobil Oil was before us, we were told that for this current year, in relation to its drilling program in Saskatchewan, Mobil Oil had cut back to about 30 per cent of what they had planned, and they even established as much as 30 per cent because they were concerned about two things: first, possibly endangering their titles if they shut down much lower than that and second, that after all it would not be good for Canada in world markets for this product to permit the bottom to fall out of things. I paraphrased what they said, but I am sure that was the substance of it. Chevron had about the same thing to say about that.

**Senator Molson:** It seems to get back to the first premise of our hearings concerning the difficulties with regard to Bill C-48 and that is the netback. You can possibly boil it down to some extent on old oil and to some extent on new oil and the effect of the back-in, but all the way through the fundamental problem, I believe, is netback.

**Senator Cook:** In the case of gas wells you have lack of markets, low prices, low cash flow and high interest rates, and they all come at the wrong time.

**The Chairman:** The volume of cutbacks should be a strong indication that something is wrong.

**Senator Cook:** Whether the government can do anything about interest rates is another question. Whether they can do something about relaxing out take—and there are two sets of governments, provincial and federal and it is a judgment call as to whether they are taking too much or not—and whether

[Traduction]

**Le président:** La seule façon de faire avancer les choses est de manifester, sur ce point, votre point de vue, aussi souvent que possible.

**M. Schreiner:** Il est important, selon nous, de continuer à publier les faits, tels que nous les voyons, et de montrer combien notre industrie est touchée. Bon nombre de nos membres sont de petites sociétés et nos entreprises, contrairement aux entrepreneurs en forage, ne sont plus du tout mobiles. Ainsi, un petit entrepreneur qui loue du matériel de construction et qui a deux tracteurs à chenilles et du matériel pour la construction de routes, ne peut pas le transporter aux États-Unis, parce qu'il n'aurait pas les moyens de le faire, et avant tout, parce qu'il ne pourrait pas y obtenir du travail. La non mobilité de l'entreprise dans notre secteur est donc beaucoup plus importante qu'elle ne l'est pour une entreprise de forage. Je suppose que ces sociétés de forage ont pu profiter de la situation, lorsqu'il y a eu tendance à la baisse au Canada, tandis qu'il y avait relance économique aux États-Unis, ce qui les a aidées. En fait, certaines entreprises dans notre secteur de l'industrie ont connu la même expérience. Notre société, et celle de M. Ryan, ont pu s'établir aux États-Unis et échapper un peu à la baisse qu'a connue le Canada.

**Le sénateur Molson:** Serait-il juste de généraliser, en disant que les entreprises de forage sont plus importantes que les sociétés offrant des services?

**M. Schreiner:** C'est probablement juste.

**Le président:** Je suis certain que les membres du Comité se souviendront que, lors de sa comparution, Mobil Oil nous a dit, pour l'année courante et en ce qui concerne le programme de forage en Saskatchewan, avoir réduit d'environ 30 p.100 ses projets d'exploitation, parce qu'elle s'inquiétait de deux choses: premièrement, elle craignait de nuire à sa réputation, si elle réduisait davantage l'exploitation et, deuxièmement, l'abandon de ce produit n'aidait pas le Canada sur les marchés mondiaux. Je paraphrase ce qu'elle a dit, mais je suis sûr du sens de ses paroles. Chevron a parlé à peu près dans les mêmes termes.

**Le sénateur Molson:** Nous semblons revenir au premier sujet de discussion de nos audiences concernant les difficultés soulevées par le projet de loi C-48, soit les recettes nettes. Vous pouvez peut-être prétendre que, dans une certaine mesure, cela dépend de l'ancien pétrole ou du nouveau pétrole et des effets du droit d'option, mais il n'en demeure pas moins, à mon avis, que les recettes nettes constituent le problème fondamental.

**Le sénateur Cook:** Dans le cas des puits de gaz naturel, il y a l'absence de marchés, des prix trop bas, une marge d'autofinancement minime et des taux d'intérêt élevés, le tout survenant au mauvais moment.

**Le président:** Toutes ces réductions devraient constituer un indice important que quelque chose ne va pas.

**Le sénateur Cook:** Que le gouvernement prenne des mesures au sujet des taux d'intérêt, c'est une autre question. Qu'il fasse quelque chose pour nous aider—et il y a deux niveaux de gouvernement, provincial et fédéral, c'est une question de juger s'il perçoivent trop ou non—et j'ignore, quant à moi, si nous



[Text]

we have to wait for a year or two to see a whole lot of corpses around the place before we decide it is too high, is something I do not know.

**The Chairman:** Very often that is the way development goes.

**Mr. Buchanan:** The one or two-year waiting period is one of the major things we try to emphasize, which is the critical stage that many of the contractors are at right now with highly financed equipment and equipment not working, and they will just not be around when the turnaround comes about.

**Mr. Gillespie:** Mr. Schreiner, I gather your association does not have any quarrel about the provisions of Bill C-48, or does it?

**Mr. Schreiner:** Perhaps "quarrel" is not the right word. If Bill C-48 stresses Canadianization and self-sufficiency, while we may not have a quarrel, we may have a conflict reaching that in terms of our ability as Canadian companies, and others. But for our ability to maintain the momentum to stay with the industry to accomplish Canadianization on Canada lands there are some higher investments required. The contractors certainly have some fantastic investments in equipment in the off-shore areas specifically, and also in the high Arctic. Likewise, people in the service industries have some significant investments to make to serve the industry in the Canada lands types of operations. That is where we come back to our current plight in the western sedimentary basin, and in spite of not having a direct quarrel with Bill C-48, we find ourselves rolled into it in that area.

**Mr. Gillespie:** When I said "quarrel," I meant did you have any recommendations for amendments.

**Mr. Schreiner:** I think it would be fair to say that we rely on our customers who have the expertise in those areas rather than on our own interpretation of a business we are really not in. We have to look more at the effects which the lack of activity on the part of our customers may have on our businesses, than on our association.

**Mr. Richard Ryan, Director, Petroleum Services Association of Canada:** If Bill C-48 has a negative impact on the customer then, of course, it is going to affect us.

**The Chairman:** When you say negative, you mean it is neutral, is it?

**Mr. Ryan:** If it causes them to reduce their activity, then that affects us. I do not understand all the parts of Bill C-48, but I am sure that customers like Mobil and Chevron have probably given you some indication as to whether they are reacting negatively or positively.

**Senator Barrow:** Mr. Schreiner, is it safe to say that most of your work is in the province of Alberta?

**Mr. Schreiner:** Yes, it is safe to say that.

[Traduction]

devrons attendre un an ou deux, quand tout le tort aura été fait, pour décider que ces taux sont trop élevés.

**Le président:** Très souvent, c'est ainsi que les choses se passent.

**M. Buchanan:** La période d'attente d'un an ou deux est une des principales questions sur lesquelles nous nous penchons, ce qui représente l'étape critique qu'un grand nombre d'entrepreneurs traversent actuellement, ayant du matériel financé à des taux d'intérêt élevés et qui n'est pas utilisé, et ils ne seront simplement plus là lorsqu'il y aura relance économique.

**M. Gillespie:** Monsieur Schreiner, je présume que votre association ne conteste pas les dispositions du projet de loi C-48, n'est-ce pas?

**M. Schreiner:** Peut-être que «conteste» n'est pas le mot juste. Si le projet de loi C-48 met l'accent sur la canadianisation et l'autosuffisance, même si nous le contestons pas, il peut y avoir un conflit en ce qui concerne nos possibilités, en tant que société canadienne. Mais le maintien de notre exploitation dans l'industrie, en vue d'atteindre la canadianisation sur les Terres du Canada, nécessite des investissements plus élevés. Les entrepreneurs ont certainement d'énormes investissements en équipement, particulièrement au large des côtes, et aussi dans l'Arctique supérieur. La même chose se produit dans les industries de service qui ont fait des investissements importants, en vue de servir l'industrie dans des exploitations comme celles des Terres du Canada. C'est pourquoi nous revenons à la charge concernant l'exploitation du bassin sédimentaire de l'Ouest et même si nous ne contestons pas directement le projet de loi C-48, nous nous trouvons dans une situation difficile dans cette région.

**M. Gillespie:** Lorsque j'ai dit «contester» c'était une façon de vous demander si vous aviez des recommandations à faire pour des modifications.

**M. Schreiner:** A mon avis il serait juste de dire que nous comptons sur nos clients qui sont spécialisés dans ces régions, plutôt que sur notre propre interprétation d'une entreprise à laquelle nous ne participons pas en réalité. Nous regardons davantage les effets que produit l'absence d'exploitation en ce qui concerne la part que nos clients ont dans notre entreprise, plutôt que notre propre association.

**M. Richard Ryan, directeur, Petroleum Services Association of Canada:** Si le projet de loi C-48 a un effet négatif sur nos clients, évidemment, nous serons atteints.

**Le président:** Lorsque vous dites négatif, vous voulez dire neutre, n'est-ce pas?

**M. Ryan:** S'il a pour effet de réduire leur exploitation, alors cela nous touche. Je ne comprends pas toutes les parties du projet de loi C-48, mais je suis sûr que des clients comme Mobil et Chevron vous ont probablement laissé voir s'ils réagissaient négativement ou positivement.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Schreiner, est-il juste de dire que la plupart de vos travaux ont lieu dans la province d'Alberta?

**M. Schreiner:** Oui.



[Text]

**Senator Barrow:** Have you had sympathetic hearings from the Government of Alberta?

**Mr. Schreiner:** We are just gathering momentum. You are the first people to receive the set of statistics that we released to you today in terms of the survey we did. Our general manager, Roger Soucy, who is here, put those statistics together yesterday in final form and those are going to be presented to all government levels associated with the energy business *per se*. However, we have had some other discussions with the Government of Alberta, and this is an ongoing program for us. We have had some sympathy, but to this point we really have not had any action.

**Senator Barrow:** It seems to me that with the mounting loss of work in your industry the province of Alberta would be most severely hurt.

**Mr. Schreiner:** Correct. There are some people who would lead you to believe that one could probably be convinced that jobs that have been lost in the industry, whether in the drilling contracting business or in the service and supply business, relate to people who are showing up on the unemployment rolls in Ontario, Quebec and the maritimes rather than in Alberta. We have had a significant number of, shall we say, imported labourers in the oil and gas industry in recent years. When people from the maritimes become unemployed, they do not stay in Alberta; they go home. Certainly, there are some Albertans who have become unemployed as well, but I think one could draw some strong conclusions from the fact that many of the unemployed have not shown up in Alberta, but have shown up elsewhere. The Alberta unemployment rates have not increased significantly.

**Senator Barrow:** But it still would affect the economy of the province of Alberta.

**Mr. Schreiner:** Certainly, in terms of consumer markets and all of the other factors that go with it.

**Senator Cook:** If your projections are anywhere near correct—and I am sure they are—they would have a negative effect on all tax takes both federally and provincially, sales tax and personal income taxes, would they not?

**Mr. Schreiner:** Certainly. Unemployed people do not pay money to the treasury but take money from it.

**Mr. Ryan:** If they are not earning money, they are not paying tax, so that is true.

**Senator Cook:** Have you been before the House of Commons committees?

**Mr. Schreiner:** No, we have not been.

**Senator Godfrey:** Did you notice any change at all in connection with the agreement, any change in the atmosphere, any hope that in future, when it finally got rolling again, it would be better than in the past?

**Mr. Schreiner:** In fact, if we saw any effect, it was a slow down. There were some people who were optimistic that an agreement might be a little more favourable than it was, but I

[Traduction]

**Le sénateur Barrow:** Le gouvernement de l'Alberta a-t-il prêté une oreille sympathique aux doléances exprimées au cours de vos audiences?

**M. Schreiner:** Nous ne faisons que commencer. Vous êtes les premiers à qui nous avons communiqué aujourd'hui les statistiques établies à la suite de notre enquête. Notre directeur général, Roger Soucy, qui est ici, a terminé hier le rapport final de ces statistiques qui seront présentées à tous les niveaux du gouvernement intéressés au secteur énergétique. Cependant, nous avons eu, avec le gouvernement de l'Alberta, certaines discussions qui se poursuivront d'une façon régulière. On nous a témoigné une certaine sympathie, mais jusqu'ici nous n'avons pas encore obtenu leur réaction.

**Le sénateur Barrow:** Il me semble que la réduction de travail dans votre industrie nuira considérablement à la province de l'Alberta.

**M. Schreiner:** Certainement. Certains essaieront de nous faire croire que les emplois perdus dans l'industrie, entreprises de forage ou entreprises de biens et services, étaient détenus par des personnes qui sont inscrites sur des listes d'assurance-chômage en Ontario, au Québec et dans les Maritimes, plutôt que celles de l'Alberta. Nous avons importé passablement de main-d'œuvre, dans l'industrie du pétrole et du gaz, ces dernières années. Lorsque les travailleurs des Maritimes sont sans emploi, ils ne restent pas en Alberta; ils retournent chez eux; il est certain qu'il y a un certain nombre d'Albertains qui sont aussi en chômage, mais je suis d'avis que l'on peut conclure avec certitude qu'un grand nombre des sans emplois ne sont pas restés en Alberta, mais sont allés ailleurs. Le taux de chômage en Alberta n'a pas augmenté de façon significative.

**Le sénateur Barrow:** Mais cela n'aura quand même pas d'effets sur l'économie de la province d'Alberta.

**M. Schreiner:** Certainement, en ce qui concerne les marchés des consommateurs et tous les autres facteurs qui s'ensuivent.

**Le sénateur Cook:** Si vos projections sont justes—et je n'en doute aucunement—elles auraient un effet négatif sur toutes les taxes à la fois fédérales et provinciales—la taxe de vente et l'impôt sur le revenu personnel, n'est-ce pas?

**M. Schreiner:** Certainement. Les personnes en chômage ne versent pas d'impôt au Trésor: il en reçoivent.

**M. Ryan:** S'ils ne gagnent pas d'argent, ils ne paient pas d'impôt, c'est exact.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous déjà comparu devant les comités de la Chambre des communes?

**M. Schreiner:** Non.

**Le sénateur Godfrey:** Avez-vous depuis la signature de l'accord, remarqué des changements, au sujet des attentes pour l'avenir, lorsque les choses reprendront, ce sera mieux que dans le passé?

**M. Schreiner:** En fait, s'il y a eu des effets, c'est un ralentissement. Certaines personnes qui étaient optimistes voyaient cet accord d'un œil plus favorable qu'il ne l'était en

[Text]

believe that the reaction, in our section of the industry, was that things tailed off a little more.

**Mr. Ryan:** It was somewhat negative.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Mr. Gillespie:** Mr. Schreiner, you indicated that you were going to be speaking to the provincial authorities. Have you discussed or do you intend to discuss, these figures with the federal authorities?

**Mr. Schreiner:** Yes; the plan, from our standpoint—the drillers have done likewise—is to present these statistics and facts to all government levels that are concerned and involved. I believe they are fresh, yesterday's vintage, so far as our association is concerned.

**The Chairman:** Is there any further point that you feel you wish to put forward in support of your position?

**Mr. Schreiner:** I do not have anything else to add.

**Mr. Ryan:** Neither do I.

**Senator Barrow:** Mr. Schreiner, is there any significance in the fact that the most expensive wells that are drilled here are sour gas wells?

**Mr. Schreiner:** A sour gas well can best be described as a well that has considerable quantities of hydrogen sulfide gas with the natural gas, and it is sour, stinky or however you wish to describe it. Most of those are in the foothills. They are deeper and tougher to drill, and because foothills drilling is more difficult, it requires bigger equipment. It is slow drilling and that combination makes them the most expensive. Likewise, sour gas requires more specialized equipment to handle, because it is corrosive and very dangerous—it is very poisonous.

**Senator Barrow:** And there is no market for it.

**Mr. Schreiner:** Oh, yes. The natural gas processing plants that are scattered along the Alberta foothills process sour gas, and sell it to the market in a sweetened form.

**Senator Barrow:** But none of those wells are capped?

**Mr. Schreiner:** Oh yes, they are.

**Mr. Ryan:** They would be included in those 10,000 capped wells. A lot of those would be sour gas wells. I do not know specifically how many there are.

**Senator Godfrey:** Can the sulphur be sold?

**Mr. Schreiner:** Yes.

**The Chairman:** So they too would be concerned about the market for sulphur?

**Mr. Schreiner:** True. The sulphur market right now, if my memory serves me correctly, is quite good.

**The Chairman:** Then that is a matching offset.

**Mr. Ryan:** It is a positive note, anyway.

**The Chairman:** I thank both our witnesses. I found their remarks interesting. We are not without knowledge on the subject.

[Traduction]

réalité, mais je suis d'avis que, dans notre secteur de l'industrie, il a davantage ralenti les affaires.

**M. Ryan:** C'est un peu négatif.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Gillespie:** Monsieur Schreiner, vous avez dit que vous étiez pour parler aux autorités provinciales. Avez-vous discuté, ou avez-vous l'intention de le faire, des chiffres avec les autorités fédérales?

**M. Schreiner:** Oui, le projet, de notre point de vue—les entreprises de forage ont fait la même chose—est de présenter ces statistiques et ces faits à tous les niveaux du gouvernement qui sont intéressés et qui participent au secteur énergétique. Je suis d'avis que ces statistiques sont toutes récentes en ce qui concerne notre association.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions que vous aimeriez souligner à l'appui de votre exposé?

**M. Schreiner:** Je n'ai rien à ajouter.

**M. Ryan:** Moi non plus.

**Le sénateur Barrow:** Le fait que les puits qui nécessitent les dépenses les plus élevées pour le forage sont des puits de gaz corrosif est-il important?

**M. Schreiner:** Un puits de gaz corrosif peut être décrit comme un puits contenant des quantités considérables de gaz d'hydrogène sulfuré, avec du gaz naturel, et il est corrosif, ou puant ou comme vous voudrez bien le décrire. La plupart de ces puits sont situés au bas des collines. Ils sont plus profonds et le forage en est plus difficile et pour cette raison, ils exigent un équipement de forage plus considérable. Et le forage se fait lentement, ce qui en augmente les frais. De même que le gaz corrosif exige du matériel plus spécialisé, du fait qu'il est corrosif et très dangereux—il est très toxique.

**Le sénateur Barrow:** Et il n'y a pas de marché pour ce gaz.

**M. Schreiner:** Oh oui. Les usines de traitement du gaz naturel situées le long des montagnes de l'Alberta traite le gaz corrosif et le vendent sous une forme raffinée.

**Le sénateur Barrow:** Mais aucun de ces puits n'a été fermé?

**M. Schreiner:** Oui, il y en a.

**M. Ryan:** Ils seraient compris dans les 10 000 dont vous avez parlé. Un grand nombre de ceux-ci serait des puits de gaz corrosif. Je ne sais pas exactement combien il y en a.

**Le sénateur Godfrey:** Le soufre se vend-t-il?

**M. Schreiner:** Oui.

**Le président:** Donc ils seraient intéressés au marché du soufre.

**M. Schreiner:** C'est exact. Si ma mémoire est bonne, le marché du soufre est très bon actuellement.

**Le président:** Il y a donc une compensation.

**M. Ryan:** C'est une note positive, de toute façon.

**Le président:** Je remercie nos deux témoins. Leurs observations étaient très intéressantes. Et nous ne sommes pas sans connaître le sujet.

[Text]

**Mr. Schreiner:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Schreiner:** Merci, monsieur le président et honorables sénateurs.

La séance est levée.

---















*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors:*

Mr. Robert Buchanan, General Manager.

*Petroleum Services Association of Canada:*

Mr. Al Schreiner, President;

Mr. Richard Ryan, Director.

*Canadian Association of Oil Well Drillers and Contractors:*

M. Robert Buchanan, directeur général.

*Petroleum Services Association of Canada:*

M. Al Schreiner, président;

M. Richard Ryan, directeur.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, December 2, 1981

Issue No. 71

### Fifteenth Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-48,  
"An Act to regulate oil  
and gas interests in Canada lands and to amend the Oil  
and Gas Production and Conservation Act"

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 2 décembre 1981

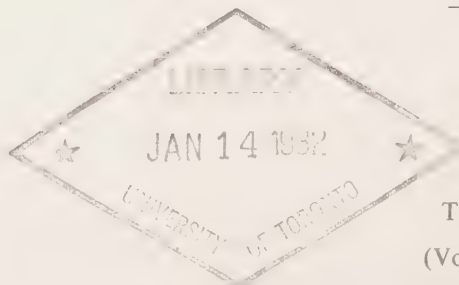
Fascicule n° 71

### Quinzième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits  
relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et  
modifiant la Loi sur la production et la conservation du  
pétrole et du gaz»

WITNESSES:

(See back cover)



TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48, intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 2, 1981  
(95)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:40 a.m., to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Roblin, Smith and Walker. (14)

*In attendance:* Mr. Thomas S. Gillespie, Adviser to the Committee.

*Witnesses:**From Petro-Canada:*

Mr. Joel I. Bell, Executive Vice-President;

Mr. Robert A. Meneley, President, Offshore and International Division.

Mr. Bell made an opening statement, and the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. Gillespie.

At 12:20 p.m. the Committee adjourned until 3:30 p.m. on Tuesday, December 8, 1981.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 2 DÉCEMBRE 1981  
(95)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 40 pour étudier:

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow (*vice-président*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Roblin, Smith et Walker. (14)

*Aussi présent:* M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité.

*Témoins:**De Petro-Canada:*

M. Joel I. Bell, vice-président principal;

M. Robert A. Meneley, président de la division offshore et internationale.

M. Bell fait une déclaration préliminaire puis le Comité, aidé de M. Gillespie, procède à l'interrogatoire des témoins.

A 12 h 20 le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 8 décembre 1981, à 15 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 2, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This morning we have before us Petro-Canada, and it is represented by Mr. Joel I. Bell, who is the executive vice-president. With Mr. Bell is Mr. Robert A. Meneley, president of the Offshore and International Division. Mr. Bell, I take it that you are going to open the presentation this morning.

**Mr. Joel I. Bell, Executive Vice-President, Petro-Canada:** Thank you, Mr. Chairman. We are very happy to be here in response to your chairman's request that Petro-Canada join you at some stage in your deliberations. I hope that our appearance here can be of some assistance to you.

Just for the record, let me introduce my colleague, Mr. Meneley, who brings both to Petro-Canada and to these discussions a very extensive background in exploration. I suspect that he would be regarded by his colleagues as bringing one of the most extensive backgrounds in Canada lands to the deliberations of this committee. I do not think there is anyone who has had a more diverse and extensive experience in the area to which the legislation you are considering today will apply. Mr. Meneley got his start with Imperial Oil and subsequently he went to Panarctic Oils. Of course, since our inception, Mr. Meneley has been with us. In addition, he has a good deal of international experience and has spent a good deal of his career examining virtually every area of the frontiers of Canada.

Bill C-48 is regarded by all of us in the industry as an extremely important piece of legislation. You will appreciate that the legislation under which we are operating now, I believe, dates back to 1961, and circumstances have certainly changed considerably in the industry, both domestically and internationally, since that time. We are all quite hopeful that we will soon have a new legislative basis on which to operate. We were told first, I believe, in 1970 that there would be changes in the prevailing regime. There were discussion papers, draft legislation and bills introduced at various stages, and we are hopeful that in short order now we will have a clear legislative base from which to operate.

As I indicated, the circumstances have changed rather considerably in the period of the past decade and very distinctly for Canada. Not only have there been some dramatic price changes, but we have as well had some technological advances that have made our frontiers a more realistic prospect and some recent exploratory successes that have certainly opened the expectation that Canada lands will start to produce oil in the course of this decade. We have had continued success in the western basin and some development of the non-conventional areas such as tar sands and heavy oils, and it is hoped

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 2 décembre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à neuf heures trente, pour étudier l'objet du bill C-48, Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous accueillons ce matin la société Petro-Canada, représentée par son vice-président principal, M. Joel I. Bell, qui est accompagné de M. Robert A. Meneley, président de la division Offshore et Internationale. Monsieur Bell, vous allez, je crois, entamer l'exposé, ce matin.

**M. Joel I. Bell, vice-président principal, Petro-Canada:** Merci, monsieur le président. Nous sommes très heureux d'accéder à la demande de votre président, voulant que Petro-Canada se joigne à vous au cours de vos délibérations. J'espère que notre comparution pourra vous être d'une certaine utilité.

Qu'on fasse état officiellement que je présente mon collègue M. Meneley, qui fait bénéficier à la fois Petro-Canada et les présents débats de ses connaissances très approfondies en matière de prospection. Je ne serais pas surpris que ses collègues estiment qu'il est le plus en mesure de faire bénéficier le comité de sa vaste expérience sur cette question des terres du Canada. Nul ne possède, je crois, une expérience plus diversifiée et plus vaste sur l'application de la législation que vous examinez aujourd'hui. M. Meneley a débuté à Imperial Oil, pour être ensuite au service de Panarctic Oils. Bien entendu, M. Meneley se trouve avec nous depuis la création de notre société. Il possède, en outre, une grande expérience internationale et s'est livré durant une grande partie de sa carrière à une étude pratique de toutes les régions frontalières du Canada.

Le bill C-48 est considéré, par nous tous qui appartenons à l'industrie, comme une loi très importante. Vous savez que la législation qui nous régit actuellement remonte je crois à 1961 et que, depuis cette époque, la situation nationale et internationale a beaucoup évolué. Nous espérons tous exercer bientôt nos activités sur une nouvelle base législative. On nous a annoncé tout d'abord, en 1970 je crois, des modifications portées au régime existant. Il y a eu des documents d'étude, des projets de législation et des bills, présentés à diverses étapes, et nous espérons que nous aurons bientôt un cadre législatif clair où exercer nos activités.

Comme je l'ai indiqué, les conditions ont beaucoup évolué au cours de la dernière décennie et, plus particulièrement, au Canada. Il y a eu non seulement d'importants changements dans les prix mais les progrès technologiques ont rendu les espérances concernant nos frontières plus réalistes. Certains succès récents de la prospection donnent à espérer que les terres du Canada commenceront à produire du pétrole au cours de la présente décennie. Nous n'avons cessé de remporter des succès dans le bassin occidental et avons réalisé des progrès dans des domaines non conventionnels, tels que les sables

[Text]

that we will be able to meet oil self-sufficiency to add to the energy self-sufficiency which we now have.

We are all concerned that the right mix of policies be found to accomplish the proper balance of risk-taking incentives to stimulate that development; fair allocation of the revenues of future production; and a pace of development which is phased and balanced regionally and nationally and does not interrupt economic stability which can be carried out at a pace and in manner which ensures both operational and environmental safety in the areas in which we operate. We are concerned as well that an opportunity be open to Canadians to participate in a greater share of the future development opportunities which the Canada lands will permit.

We appear before you as an operating oil company. We are subject to all the laws and regulations that apply to the industry generally. We are a taxable corporation, subject to the regulations of the Canada lands as well as provincial legislation. We will be fully subject to the régime which the National Energy Program and Bill C-48, as a part of that, will apply to oil and gas activities generally.

Over our five years of operations, we have become probably the most active participant in the Canada lands in the area to which the legislation under discussion will apply. We have gathered very high-calibre operating competence and, certainly, we are very active in the technology necessary for the development of some of those frontier resources as well as the heavy oils and tar sands of western Canada.

We bring as well a more limited, but still significant, involvement in various international theatres of exploration with which we can, therefore, compare the Canadian environment. In our five years we have participated in 90 of the 153 wells drilled on Canada lands. Since our inception, we have been partners in virtually every successful discovery on the east coast and in the Arctic islands.

For the last two years, we have been responsible for the operation of the exploration programs on the east coast of Canada off Labrador in what is probably the most challenging and hostile environment that exists under exploration anywhere in the world today. We have been running a three-drill shift program for two years now in that basin. We have on location off Nova Scotia a semi-submersible which will start drilling today, weather permitting.

We are now the sixth largest oil and gas producer in Canada. We are the only Canadian nationally-integrated company in both exploration and development, production, refinement and marketing across the country.

While sharing an operating presence with all our colleagues in the industry, we are different. We are, as you know, wholly owned by the Government of Canada. Furthermore, as an agent of the government, we are expected to operate as an arm of government policy. We are not just another oil company. As a result, we do bring a different mandate and a different perspective to our activities—a perspective which, I hope, will help the discussions here today.

[Traduction]

bitumineux et le pétrole lourd. Nous espérons que nous pourrions ajouter l'autosuffisance en pétrole à l'autosuffisance énergétique.

Nous sommes tous désireux que l'on détermine le dosage de politiques propre à réaliser l'équilibre entre les prises de risques et les encouragements visant à stimuler ce développement, que l'on procède à une répartition équitable des recettes provenant de la production future et que l'on rétablisse un rythme de développement graduel et équilibré, à l'échelle régionale et nationale, qui ne rompe pas la stabilité économique et qui puisse assurer la sécurité environnementale et d'exploitation dans nos domaines d'activités. Nous voulons aussi qu'il soit donné la possibilité aux Canadiens de participer à une plus grande part des progrès futurs que permettront de réaliser les terres du Canada.

Nous comparaissons devant vous en qualité de société pétrolière exploitante. Nous sommes assujettis à tous les règlements et lois qui s'appliquent à l'industrie en général. Nous sommes une société imposable, assujettie aux règlements concernant les terres du Canada, ainsi qu'à la législation provinciale. Nous serons à nouveau pleinement assujettis au régime qui sera appliqué en général aux activités pétrolières et gazifères, dans le cadre du programme énergétique national et du bill C-48.

Au cours de nos cinq années d'exploitation, nous sommes probablement devenus le participant le plus actif des Terres du Canada, auxquelles s'appliquera le projet de loi. Nous avons acquis une très haute compétence dans l'exploitation ainsi que la technologie de mise en valeur de certaines ressources frontalières des pétroles lourds et des sables bitumineux de l'ouest du Canada.

Nous participons également, d'une façon plus limitée mais néanmoins importante, aux divers théâtres internationaux de prospection auxquels nous pouvons comparer l'environnement canadien. Pendant nos 5 années d'activité, nous avons participé au forage de 90 des 153 puits, dans les Terres du Canada. Depuis la création de notre société, nous avons pris part à pratiquement toutes les découvertes fructueuses sur la côte est et dans les îles de l'Arctique.

Au cours des deux dernières années, nous avons été chargés de la prospection sur la côte est du Canada, au large du Labrador, qui constitue probablement l'environnement le plus hostile à la prospection actuelle dans le monde. Depuis deux ans, trois installations de forage travaillent dans ce bassin et nous avons, au large de la Nouvelle-Écosse, une installation semi-submersible qui entreprendra le forage aujourd'hui, si la température le permet.

Nous sommes actuellement le sixième plus important producteur de pétrole et de gaz au Canada. Nous sommes, au Canada, la seule société canadienne intégrée à l'échelle nationale, aux fins de prospection, d'exploitation, de production, de raffinage et de commercialisation.

Bien que nous partagions l'exploitation avec nos collègues de l'industrie, nous sommes différents. Comme vous le savez, nous appartenons entièrement au gouvernement du Canada. En outre, en qualité d'agent du gouvernement, nous sommes tenus d'exploiter conformément à sa politique. Nous ne sommes pas simplement une autre compagnie pétrolière. Il en résulte que nos activités comportent des attributions et des perspectives



[Text]

We also enjoy a special status under the proposals of Bill C-48. We could be designated as the holder of the crown interest which is provided for in that bill. As you know, that is not automatic under that bill. The Crown could designate another agent or could, indeed, auction the interest to Canadians generally. We would be a possible recipient of that interest to hold it on behalf of the Crown.

Under the bridging regulations, we have enjoyed other advantages which have involved our acquisition of a land position to which I will address attention in a moment. I would suggest that that is not unique. It is by no means unique that national oil companies operate side by side with the private sector operators; and it is by no means unique that crown or government corporations of various jurisdictions have been accorded certain advantages under the régimes of their countries.

National oil companies have been created in most countries. In each case the company has been directed to focus on the domestic interests and needs in energy which has become a critical international industry. Therefore, one player focusses heavily on what is in the best interests of the achievement of the national energy goals of the jurisdiction involved.

The advantages accorded to these national oil companies, I would suggest, ought to be judged not as to whether they differentiate the company from its private sector colleagues—clearly they do that and for a reason—but as to whether they contribute to the achievement of the national goals.

In our case those goals would be to stimulate greater activity on the frontier lands on Canada lands and certainly not to displace, but rather to encourage others. Our goals would be focussed on the priority energy activities within the domestic environment and on increasing the opportunity for Canadian participation. I would suggest that it is against those measures that the advantages that have been accorded to us should be judged.

As I understand from your chairman, our land position has been under some discussion in this committee and, therefore, I should like to focus for a few moments on the lands we hold. We have acquired, commercially, some 18.8 million acres over a gross area of 77.5 million acres. This was acquired in commercial deals with the then private sector permit holders through commercial arrangements. Those arrangements were open to virtually anyone in the industry who chose to enter into them. Indeed, we were quite aggressive in acquiring a rather good frontier land position.

Under the bridging regulations, we have acquired by the back-in some 2.9 million acres in a gross area of 14.9 million acres. Under the preferential route—under the regulations whereby we were entitled to, over a period of a year, make a selection of the open crown acreage on which there were no permits outstanding—we were entitled to select some 25 per cent of that acreage. We did not select anywhere near that

[Traduction]

différentes. J'espère que ces dernières aideront aux discussions d'aujourd'hui.

En vertu des propositions du bill C-48, nous jouissons également d'un statut spécial. On pourrait nous désigner comme les titulaires des intérêts de la Couronne prévus dans ce bill. Comme vous le savez, cela n'est pas automatique, en vertu de ce bill. La Couronne pourrait désigner un autre agent ou, en fait, vendre aux enchères les intérêts aux Canadiens en général. Nous pourrions éventuellement être les bénéficiaires de ces intérêts et les détenir au nom de la Couronne.

En vertu de la réglementation provisoire, nous avons bénéficié d'autres avantages, en particulier l'acquisition de terres dont je ferai mention dans un instant. Je précise que cela n'a rien d'exceptionnel et qu'il est assez fréquent que des sociétés pétrolières nationales exercent leurs activités aux côtés d'exploitants du secteur privé. Il n'est pas exceptionnel que des sociétés du gouvernement ou de la Couronne, de juridictions diverses, se voient accorder certains avantages en vertu des régimes de leurs pays.

Des sociétés pétrolières nationales ont été créées dans la plupart des pays. Dans chaque cas, la société a reçu des directives pour accorder priorité aux intérêts et aux besoins énergétiques, nationaux, qui sont devenus une industrie internationale critique. En conséquence, un des joueurs se concentre sur la réalisation des objectifs énergétiques nationaux de la juridiction concernée.

Je pense que les avantages consentis aux sociétés pétrolières nationales doivent être jugés, non en fonction des critères qui les différencient de leurs collègues du secteur privé—ces critères existent et pour une raison—mais plutôt selon qu'ils contribuent ou non à la réalisation des objectifs nationaux.

Dans le cas qui nous occupe, ces objectifs seraient de stimuler l'activité dans les régions frontalières des Terres du Canada, et certainement pas de déplacer, mais plutôt d'encourager les autres sociétés. Nos objectifs seraient centrés sur les activités énergétiques prioritaires, dans le cadre de l'environnement national, et sur l'augmentation des possibilités de participation canadienne. Je propose que ce soit en fonction de ces mesures que l'on juge les avantages qui nous ont été accordés.

D'après ce qu'a déclaré votre président, notre possession de terrains a fait l'objet de discussions au présent comité et j'aimerais m'arrêter quelques instants sur ce sujet. Nous avons acquis quelque 18.8 millions d'acres d'une superficie de 77.5 millions d'acres. Il s'agit d'opérations commerciales réalisées avec les dix titulaires de permis du secteur privé. Ces arrangements étaient pratiquement à la portée de quiconque dans l'industrie désirait les conclure. En fait, il nous tardait de faire l'acquisition de terres neuves satisfaisantes.

En vertu du règlement provisoire, nous avons acquis par dévolution quelque 2.9 millions d'acres sur 14.9 millions d'acres. Selon l'itinéraire préférentiel—en vertu du règlement qui nous autorise à exercer, durant l'année, un choix sur la superficie qui ne relève d'aucun permis—nous pouvions en choisir 25 p. 100. Nous n'avons jamais approché de ce chiffre. En fait, nous avons fait un choix sur une base de répartition



[Text]

figure. In fact, on a regionally-distributed basis, we did make a selection. We currently hold 58.2 million acres by that route.

This gives us a total spread of 79.9 million acres which is not an insignificant acreage position.

**The Chairman:** What was that figure?

**Mr. Bell:** We hold 79.9 million acres net. I would suggest that we set that figure in some kind of context. It is perhaps interesting to know that in the last few weeks the federal government has granted 72 million acres to four permit holders in the Hudson Bay offshore exploration. The 79.9 million acres we hold are out of a total of 414 million acres that are under permits on Canada lands.

We have been very active on these lands. We have spent some \$512 million since our inception on Canada lands at an increasing rate over the year. This year alone, we will spend \$182 million on Canada lands. That represents 60 per cent of our exploration budget, and is a larger commitment as a reflection of our mandate to frontier areas than would be typical by commercial criteria of our colleagues.

The preferential acreage which is large in number is somewhat misleading perhaps if looked at baldly. To begin with, all of that acreage was at one time held by industry and was relinquished as not meriting exploration at that time by the then available technology, economics and technical know-how. In many ways it represents more of public obligation than it does an asset. We took that land under exploratory agreement, which are a reflection of the policy under Bill C-48, at a time prior to that level of work obligation which our exploration agreements reflect having been required of industry generally, so we took it under more onerous terms than the outstanding permits at the time. It is not transferable without the approval of the minister, and it is largely in the more remote and deeper water areas, which was among the reasons why it had been relinquished by industry generally. We are doing a review of all that acreage by seismic techniques in order to select from it that part which we think merits exploration at this time. We have relinquished to date almost 10 million acres of that acreage and there will be more relinquished as we select from that land that portion of it which we think merits exploration and that portion which we think is really, by virtue of its technical characteristics, its hostile environment or water depth, beyond current technology and not meriting exploratory expenditures today. I do not think there is a case for the spending of public dollars on activities that do not have immediate prospects any more than there would be for the spending of private dollars.

At the same time we will select the more promising tracts from that, and we have begun to offer that acreage for participation to Canadian firms. Canadian firms, by virtue of the large land holdings that are under permits, and the large portion of them that are held by the larger multinational companies who were in the position to take the risk at the earlier dates when those permits were first let, have a great deal of difficulty getting in on that acreage. The appetite of

[Traduction]

régionale. Nous possédons actuellement 58.2 millions d'acres sur cet itinéraire.

Cela nous donne une surface totale de 79.9 millions d'acres, ce qui est notable.

**Le président:** Quel était ce chiffre?

**M. Bell:** 79.9 millions d'acres. Expliquons un peu les circonstances. Il convient peut-être de savoir qu'au cours des dernières semaines, le gouvernement fédéral a accordé 72 millions d'acres à quatre titulaires de permis, pour la prospection au large de la Baie d'Hudson. Les 79.9 millions d'acres que nous possédons font partie d'un total de 414 millions d'acres, assujettis à des permis sur les terres du Canada.

Nous avons beaucoup travaillé sur ces terres. Depuis notre installation sur les terres du Canada, nous avons dépensé quelque \$512 millions à des taux qui augmentent tous les ans. Rien que pour cette année, nous avons dépensé \$182 millions sur les terres du Canada, soit 60 p. 100 de notre budget de prospection et ce chiffre constitue un plus grand engagement de notre part, dans les régions neuves, qu'il ne le serait pour nos collègues, d'après leurs critères commerciaux.

La superficie préférentielle, qui est importante, peut prêter à erreur, si on la considère mal. Toute cette superficie appartenait autrefois à l'industrie, qui l'a délaissée parce qu'elle ne méritait pas d'être prospectée, considérant la technologie, l'économie et les connaissances techniques de l'époque. A bien des égards, ces terres constituent davantage une obligation publique qu'un actif. Nous les avons prises, en vertu des accords de prospection qui reflètent la politique du Bill C-48, à une époque antérieure aux obligations de travaux mentionnés dans nos contrats de prospection et qui étaient exigés de l'industrie en général. Nous avons donc pris cette terre à des conditions plus onéreuses que dans les permis en cours à l'époque. Ces terres ne sont pas transférables sans l'approbation du ministre et sont surtout situées dans les eaux les plus éloignées et les plus profondes, ce qui est une des raisons de leur abandon par l'industrie en général. Nous sommes en train d'étudier toute cette superficie au moyen de techniques sismiques, afin de choisir la partie qui, selon nous, mérite d'être prospectée en ce moment. Nous avons jusqu'ici abandonné presque 10 millions d'acres de cette surface et il y en aura davantage, au fur et à mesure que nous choisirons la partie qui mérite d'être prospectée. Nous abandonnerons la partie qui, à notre avis, en raison de ses caractéristiques techniques, de son environnement hostile ou de la profondeur de l'eau, n'est pas accessible à la technologie actuelle et ne mérite pas en ce moment de frais de prospection. Je ne crois pas qu'il soit opportun d'affecter l'argent des contribuables à des travaux qui n'offrent pas d'espérances immédiates, pas plus qu'on y affecterait des investissements privés.

Nous choisirons en même temps les régions les plus prometteuses et nous avons commencé à offrir cette superficie, en participation, aux sociétés canadiennes. Les sociétés canadiennes, grâce aux immenses possessions qui font l'objet de permis, et qui sont détenus en grande partie par les grandes multinationales qui étaient en mesure de courir le risque lorsque ces permis ont été accordés tout d'abord, éprouvent beaucoup de difficultés à se procurer une part de cette superficie. La petite

*[Text]*

the smaller company is for a smaller position in any single exploratory play commensurate with its financial strength and its capacity to take risks.

We have broken with the tradition of looking for a few financially strong partners so that there are very few people around the table, and despite what is an inconvenience, we are making a very deliberate effort in pursuit of government policy to make that land available to Canadians, and people are now joining us on some of that preferential acreage. We will do the same with new crown acreage when it comes up for sale and gather groups around us for bidding on available crown land. This aggressive use of our land position, I would suggest to you is a reflection of the mandate I identified earlier to ensure that the best of that land is explored and to ensure an aggressive and high level of exploration to make it available to new technical interpretation by others and so to encourage Canadians to participate with us.

Probably the most contentious area of our acreage is the back-in area. As you know, that arose under the bridging regulations whereby, when the permits expired, which had been held for 12 or more years, if there was not a requisite level of Canadian ownership, Petro-Canada had the right to participate in any renewal at our option for 25 per cent of the future program on any new permit. We did not by any means select all of those options that were made available to us but we selected those that we thought were of the highest technical quality. I indicated we have some 2.9 million acres in that fashion.

I think it important to know that our back-in could have been avoided by those who held the land at the time. It could have been avoided by commercially farming it out to any Canadian company to participate with them on the land, or it could have been avoided in a second way; that is, the holder could have converted at that date to a leaseholding on 50 per cent of the land. Under the bridging regulations, he would have been able to reconvert that to a 100-per-cent of the lands in exploratory form after the new regulations came into force. He could have gone back to exploration on 100 per cent. Our back-in would have been triggered again at that time, but if he either had Canadian participation at that date or if he made a discovery in the intervening period, our back-in would not have been available. The back-in, as well, even in the first instance, was only available if, at the expiry of the permit, there had been no discovery made on the land.

The most celebrated case of our back-in, of course, is the now and subsequently exciting acreage of Hibernia where discovery was made. It shed some light on the context of the time in which we had this back-in right to know that at the time we exercised our back-in on the Hibernia acreage, the holder of the acreage, Mobil, farmed out 37.5 per cent of the interest on that acreage for a one-well commitment to Chevron which represented a net after-tax cost of \$1.3 million. The assumption of a 25 per cent exploratory exposure of the future spending on that acreage, which was at the time a relatively

*[Traduction]*

société s'efforce de son côté d'obtenir, dans tout projet d'exploration, une part moins importante qui soit plus proportionnée à sa vigueur financière et aux risques qu'elle est en mesure de prendre.

Nous avons rompu avec la tradition de rechercher quelques associés financièrement solides de sorte qu'il y a très peu de personnes à la table de délibérations et, malgré cet inconvénient, nous nous efforçons de poursuivre la politique du gouvernement et de rendre les terres disponibles aux Canadiens et des gens se joignent maintenant à nous pour obtenir des terres sur cette superficie préférentielle. Nous agissons de la même façon, lorsque de nouvelles terres de la Couronne seront mises en vente et nous réunirons les groupes intéressés à faire des offres sur les terres disponibles de la Couronne. Cette utilisation dynamique de notre position au sujet des terres, traduit, je voudrais vous le faire remarquer, le mandat que j'ai décrit plus haut: veiller à ce que nos meilleures terres soient explorées, à ce qu'elles fassent l'objet de nouvelles interprétations techniques, encourageant ainsi les Canadiens à participer avec nous.

Le secteur le plus litigieux de notre superficie est probablement celui des droits dévolutifs. Comme vous le savez, cette question a été soulevée en vertu du règlement de transition par lequel, lorsque le permis expire, s'il avait été détenu pendant au moins douze ans et si le niveau de participation canadienne n'était pas suffisant, Petro-Canada avait le droit de participer à tout renouvellement, à notre choix, pour 25 p. 100 du programme futur de tout nouveau permis. Nous ne nous sommes pas prévalu, bien loin de là, de toutes ces options, nous en tenant à celles qui nous semblaient présenter la plus haute qualité technique. J'ai mentionné que nous avons environ 2,9 millions d'acres de cette façon.

Je pense qu'il est important de savoir que notre dévolution aurait pu être évitée alors par les propriétaires, s'ils en avaient confié la gérance commerciale à une société canadienne, ou encore, si le propriétaire avait converti alors ses droits à un bail de 50 p. 100 de la terre. Il aurait pu, en vertu du règlement, reconvertir ce bail à 100 p. 100 des terres sous forme d'exploration, après que le nouveau règlement aurait été mis en vigueur. Il aurait pu reprendre l'exploration à 100 p. 100. Le taux d'évolution aurait été déclenché de nouveau à ce moment-là, mais s'il avait eu alors la participation canadienne ou s'il avait fait une découverte dans l'intervalle, notre dévolution n'aurait pas été disponible. Le droit dévolutif, même dans le premier cas, n'aurait été disponible que si, à l'expiration du permis, il n'y avait eu aucune découverte faite sur les terres.

Le cas le plus célèbre de notre dévolution c'est, évidemment les terres fort intéressantes d'Hibernia où une découverte a eu lieu. Cela a jeté de la lumière sur le contexte du temps durant lequel nous avions ce droit dévolutif de savoir qu'au moment où nous exerçons notre droit sur les terres d'Hibernia, le propriétaire de la superficie, la Mobil Oil a affecté 37.5 p. 100 des intérêts sur cette superficie à un engagement sur puits à la Chevron, qui représentait, après impôts, la somme nette de \$1,3 millions. En assumant 25 p. 100 des frais d'exploration futurs de ce gisement qui, à l'époque, était relativement peu



## [Text]

unexciting piece of land, represented an assumption of an exploration burden, and it was not a kind of massive economic windfall to Petro-Canada.

Today it is argued that the 25 per cent of the new regime, which is a fiscal provision that I will comment on in greater detail in a moment, represents a double dip and it is, in our estimation, a very different kind of instrument. The current provision of a crown interest is essentially a fiscal levy. It is like a tax or a royalty. It clearly does reduce the value of all the acreage to which it applies, and, indeed, of Petro-Canada's acreage. While we may subsequently be the beneficiaries of the holding of the carried interest, it does at the moment also apply to the acreage of which we are the registered holders.

It was introduced in the course of 1980 at the same time that virtually every international exploratory basin was also experiencing an increase in fiscal regime. Norway, the United Kingdom and the United States introduced increased taxes—the windfall tax in the United States, the increase in the petroleum revenue tax in the U.K. and the increase in the special tax in Norway—and all of this was done at a time when world prices in fact doubled from the early part of 1979 until the middle of 1980, and fiscal regimes tracked that increase and captured some of the value.

I would think it curious to suspend a fiscal provision that is part of an overall taxing package on Canada lands for those holders who, by virtue of accepting our participation passively as a route to acquire the Canadian level of participation that was necessary, choose to do that passively by our back-in rather than to have that occur through a commercial farm-out or going to lease. One would not expect that they should be exempt from that, while Canadians, or those who invited the requisite participation of Canadians, would continue to have the entirety of the fiscal regime applied to them any more than one would expect part of the tax to be removed from one holder but imposed on others. It would seem to me strange to exempt some acreage from that levy simply because a back-in applied to it.

Let me turn specifically to the economic impact of the bill, because I think the real question that one has to pose about the bill is whether the regime it establishes, in conjunction with all the other elements of the fiscal regime and the land tenure system, will stimulate the level of activity, permit commercial production, and be competitive internationally. That is affected by a variety of things, not simply the regime in Bill C-48. It is affected by prices, by the costs of development, the timing of development, the technology, the prospectivity—the geological promise—of the land; and it should be compared also against the comparable regimes elsewhere in the world where exploration prospects exist. We believe—and I will attempt to demonstrate it by the analysis we have done—that the regime is a commercially attractive one and is very competitive by the international standard both for Canadian and non-Canadian

## [Traduction]

intéressant. Petro-Canada assumait un fardeau économiquement peu reluisant.

Aujourd'hui, on prétend que le 25 p. 100 du nouveau régime, qui est une disposition fiscale dont je parlerai plus longuement dans un moment, représente une sorte de pêche miraculeuse alors qu'à notre avis, c'est un instrument tout à fait différent. Les dispositions actuelles des droits de la Couronne sont essentiellement une imposition fiscale. C'est comme un impôt ou une redevance. Elle diminue clairement la valeur de toute la superficie à laquelle elle s'applique et, en particulier, de la superficie de Petro-Canada. Bien que nous puissions subséquemment être les bénéficiaires des intérêts différés, elle s'applique également à la superficie dont nous sommes les détenteurs enregistrés.

Cette mesure a été introduit en 1980; en même temps, presque tous les autres bassins d'exploration internationale connaissaient aussi une augmentation du régime fiscal. La Norvège, le Royaume-Uni et les États-Unis ont augmenté leurs impôts—les impôts sur les profits inattendus aux États-Unis, l'augmentation de l'impôt sur le revenu du pétrole au Royaume-Uni et l'augmentation d'une taxe spéciale en Norvège—le tout, à une époque où les prix mondiaux ont en fait doublé, du début de 1979 jusqu'à la moitié de 1980, et les régimes fiscaux ont suivi et obtenu une partie de la valeur.

Je trouverais étrange de suspendre une disposition fiscale qui fait partie d'un régime global d'imposition sur les terres du Canada, qui s'applique aux détenteurs de permis qui, parce qu'ils ont accepté notre participation passivement comme un moyen d'acquiescer le taux de participation canadienne qui leur était nécessaire, ont préféré agir passivement, en vertu de notre droit dévolutif, plutôt que de suivre la méthode qui aurait pu être suivie par l'intermédiaire d'un sous-traitement ou d'un bail. On ne s'attendrait pas à ce qu'ils en soient exempts, alors que pour les Canadiens, ou pour ceux qui ont invité la participation nécessaire des Canadiens, ce même régime fiscal continuerait de s'appliquer intégralement, pas plus qu'on ne pourrait imaginer qu'un particulier soit exempté d'une partie des impôts tandis que l'autre continue à verser entièrement ses impôts. Il me semblerait étrange de soustraire à l'impôt une certaine superficie, simplement parce qu'une dévolution s'y applique.

Permettez-moi d'examiner en détail les répercussions économiques du bill, parce que je pense que la véritable question qu'on doit se poser au sujet du bill c'est de savoir si le régime qu'il établit, ainsi que tous les autres éléments du régime fiscal et du régime foncier, stimuleront le niveau d'activité, permettra la production commerciale et sera concurrentiel sur le plan international. Il entre en jeu beaucoup d'éléments, outre le régime décrit dans le bill C-48: les prix, les frais de mise en valeur au moment opportun, la technologie, la prospection—les promesses géologiques—des terres; et il faudrait aussi comparer le régime à ceux qui existent ailleurs dans le monde, où il se fait de la prospection. Nous croyons—et je vais essayer de trouver cela dans l'analyse que nous avons faite—que le régime est intéressant, du point de vue commercial, et très concurrentiel, selon les normes internationales, à la fois pour



## [Text]

investors in Canada lands. There is no doubt that the regime could be more generous; nor is there any doubt that a more generous regime could attract, or could be designed to attract, more investment. The conviction we hold, though, is that the regime as established will attract the necessary risk capital and will permit the future development of the significant oil finds that we have identified to date.

I would think that in the broader national context it might also be said that an all-out level of exploratory work on that land, at a no-holds-barred type of pace, is probably not in the national interest. It would generate bottlenecks and unnecessary inflation; it would drive the exchange rate up to the detriment of balanced economic development in other sectors; it would involve a sacrificing of this balancing between incentives and revenue allocation in the future; and it would involve a pace of development that the governments of the region are not very keen on.

If one examines the policy and statements of the Government of Alberta with respect to the pace of the development of the tar sands, or the attitudes of the Government of Newfoundland with respect to the rate at which they would like to see exploratory development activity occur on the Grand Banks offshore Newfoundland, one sees very clear evidence of a desire to see a more phased and balanced development rather than an all-out effort.

I have no doubt that in a wartime economy we would take a very different approach. We would not worry about the economic distortions; we would take greater risks in terms of the technological and environmental risks of more aggressive activity, and we would draw in more equipment.

The ultimate measure is whether the activity is going on. Perhaps I could draw your attention to Table I, on page 18, at the back of the notes which we have distributed. (The table follows:)

TABLE I—ACTIVITY LEVELS

	1981	1982 and Beyond
Mackenzie Delta-Beaufort	1 conventional rig 4 drillships	New system being added by Dome 2 new rigs planned by Gulf
Arctic Islands	3 rigs	1 additional rig in 1982 3 more in 1983
East Coast	7 rigs 1 rig added to the fleet this month	11 rigs minimum and up to 16 rigs potentially for 1982  the number of rigs could increase to 30, (mainly working on a year-round basis), over the next 2-3 years

## [Traduction]

les investisseurs canadiens et non canadiens, dans les terres du Canada. Il ne fait aucun doute que le régime pourrait être plus généreux; il ne fait aucun doute non plus qu'un régime plus généreux attirerait, ou pourrait être conçu afin d'attirer, plus d'investissements. Nous sommes convaincus toutefois que le régime actuel attirera les capitaux d'investissements nécessaires et permettra la mise en valeur des importants gisements de pétrole que nous avons découverts à ce jour.

On pourrait ajouter que, dans le contexte national général, des travaux d'exploration effrénés seraient probablement préjudiciables à nos intérêts. Il produirait des embouteillages et de l'inflation inutile; il élèverait le taux de change, au détriment d'une économie équilibrée dans d'autres secteurs; il romprait, pour l'avenir, cet équilibre entre les stimulants et la répartition des revenus dans l'avenir; il imprimerait enfin un rythme de développement que les gouvernements ne tiennent pas tellement à avoir.

Si l'on examine la politique et les déclarations du gouvernement de l'Alberta, concernant le rythme de développement des sables bitumineux, où les attitudes du gouvernement de Terre-Neuve, concernant le taux auquel les autorités aimeraient voir les activités de mise en valeur de l'exploitation se produire sur les Grand Banks au large de Terre-Neuve, on a une preuve très claire du désir d'un développement plus gradué et équilibré, plutôt qu'un effort maximum.

Je ne doute pas que, si nous étions en période de guerre, nous adopterions une attitude très différente. Nous ne nous préoccuperions guère des distorsions économiques. Nous prendrions de plus grands risques d'activités plus dynamiques en ce qui concerne les risques technologiques et de l'environnement et nous acquerrions plus d'équipement.

La mesure ultime est de savoir quelle orientation les activités suivent. Peut-être voudriez-vous jeter un coup d'œil au Tableau I, à la page 18 au verso des notes que nous avons distribuées.

TABLEAU 1—NIVEAUX D'ACTIVITÉ

	1981	1982 et suivantes
Delta Mackenzie-Beaufort	1 plate-forme conventionnelle 4 navires de forage	Nouveau système ajouté par Dome 2 nouvelles plates-formes prévues par Gulf
Îles de l'Arctique	3 plates-formes	1 nouvelle plate-forme en 1982 3 autres en 1983
Côte est	7 plates-formes 1 plate-forme ajoutée à la flotte ce mois-ci	11 plates-formes au minimum et éventuellement 16 pour 1982  le nombre de plates-formes pourrait atteindre 30, (exploitées en grande partie 12 mois par an), au cours des 2 ou 3 prochaines années

## [Text]

**Mr. Bell:** You will see from the table showing the level of activity, the number of rigs on location in 1981. In the Mackenzie Delta-Beaufort there are four drillships and one conventional rig. Dome is now adding a new system, and Gulf has two new drilling systems planned. In the Arctic Islands we have had three rigs working. We now plan an additional rig for 1982 and three further rigs in 1983. The east coast has had seven rigs working. We added one this month—the one that I mentioned on location offshore Nova Scotia at the moment. We see 11 rigs minimum in 1982. It is potentially as high as 16 if all of the opportunities are realized on, and we see that going to as high as 30 rigs, working primarily on a year-round basis, within the next two or three years. All this in the regime established by Bill C-48 under which the industry currently sees itself as operating.

The second question is whether that is justified by the economics, and specific economic comparisons are indeed quite difficult to make. The size of the reserves are different, the timing, the costs of development are different, the number of wells that you have to drill in order to find your discovery could be different. The costs of development could differ radically. We took the characteristics of the Hibernia field, its size, its development costs, as we currently estimate them, and we set that up under each of the regimes: Canada, the U.K., Norway and the United States. I would now draw your attention to table II at the back of our notes. (The table follows:)

TABLE II—COMPARISON OF FISCAL REGIMES  
FOR THE SAME PLAY

## MODEL FIELD

RISERVES:	1 billion barrels recoverable
PEAK PRODUCTION:	274,000 barrels per day
EXPLORATION:	1 well successful in discovering field cost \$30 million (\$1981)
DEVELOPMENT:	\$5.5 billion (\$1981 in total development costs), \$20,000 per daily barrel at peak production

Regime	After-tax rate of return	Present value \$mill. at 20% discount rate
1. Canada Foreign Company Currently Taxable	27.7%	891

## [Traduction]

**M. Bell:** Le tableau A indique le nombre de plates-formes installées en 1981. Dans la région du Delta-Beaufort du Mackenzie se trouvent quatre navires de forage et une plate-forme conventionnelle. Dome est en train d'installer une nouvelle plate-forme, alors que Gulf prévoit la mise en place de deux autres. Dans les Îles de l'Arctique, trois plates-formes sont en exploitation. Nous en prévoyons une autre pour 1982 et trois autres pour 1983. Quant à la côte est, sept plates-formes sont déjà aménagées. Nous en avons ajouté une autre ce mois-ci, celle dont j'ai parlé et qui est située au large des côtes de la Nouvelle-Écosse. En 1982, nous devrions avoir au moins 11 plates-formes. Si toutes nos prévisions se vérifient, nous devrions porter ce nombre à 16 puis à 30, au cours des deux ou trois prochaines années. Nous les exploiterons en grande partie douze mois par an. Ces plates-formes seraient exploitées sous le coup du régime établi par le bill C-48.

Il faut ensuite se demander si la situation économique justifie tout cela et il est en fait très difficile de faire des comparaisons économiques. Des différences existent quant aux réserves, aux calendriers, aux coûts d'exploitation; il se peut également que le nombre de puits qu'il vous faille forer pour effectuer une découverte soit également différent. Les coûts d'exploitation pourraient varier complètement. Nous avons pris les caractéristiques du gisement à Hibernia, sa taille, ses coûts d'exploitation, en nous fondant sur nos prévisions actuelles et nous avons appliqué chacun de ses éléments aux divers régimes: le Canada, le Royaume-Uni, la Norvège et les États-Unis. J'attire maintenant votre attention sur le tableau 2 qui se trouve à la fin de notre mémoire.

TABLEAU II—COMPARAISON DES RÉGIMES FISCAUX  
POUR LES MÊMES PROJETS

## CHAMP TYPE

RÉSERVES:	1 milliard de barils de pétrole récupérable
PRODUCTION DE POINTE:	274 000 barils par jour
EXPLORATION:	\$30 millions (\$1981) coût de découverte du gisement—1 puits rentable
EXPLOITATION:	\$5,5 milliards (coût total d'exploration \$1981) \$20 000 par baril-jour (production de pointe)

Régime	Taux de rendement après impôts	Valeur actuelle du projet en \$ millions à taux d'escompte de 20%
1. Canada Société étrangère imposable actuellement	27,7%	891

Regime	After-tax rate of return	Present value \$mill. at 20% discount rate	Régime	Taux de rendement après impôts	Valeur actuelle du projet en \$ millions à taux d'escompte de 20%
2. Canada— Canadian Company Currently Taxable	29.7	1.026	2. Canada— Société canadienne imposable actuellement	29,7	1 026
3. Canada— Canadian Company Stand Alone Project	26.9	840	3. Canada— Société canadienne Projet isolé	26,9	840
4. Norway— Stand Alone Project 70% Statoil Participation	18.3	(84)	4. Norvège— Projet isolé Participation de 70% de la Statoil	18,3	(84)
5. United Kingdom— Currently Taxable	24.4	414	5. Royaume-Uni— Imposable actuellement	24,4	414
6. United States— Sliding Scale Royalty No Bonus Bid	21.6	225	6. États-Unis— Redevances (échelle mobile) Pas d'offre de bonus	21,6	225

**Mr. Bell:** You will see from the table an estimated field of one billion barrels. We now believe Hibernia to be larger, but this is a reasonable hypothetical field, capable of peak production of 274,000 barrels per day. For comparative purposes we have assumed that we have found the reserves—the structure—with one well, and found the oil there and gone into development. That well cost us \$30 million in 1981 dollars. We estimated the development costs to be \$5.5 billion in 1981 dollars, which represents, in 1981 dollars, \$20,000 per daily barrel—that is, a capital intensity of \$20,000 of investment to have a barrel per day of production at the peak rate of that field.

If you cast your eye down the rates of return, you will see that Canada is indeed very attractive. The foreign taxable company realizes a 27.7 per cent rate of return. The Canadian company, with the benefit of the petroleum incentive payments, the PIP grants, would see a 29.7 per cent rate of return. The Canadian company that is not taxable, that is new to the business and does not have the advantage of tax write-offs, would experience a 26.9 per cent, 27 per cent rate of return. It is interesting to note that the currently taxable foreign company in the business and the new Canadian entrant are put on about an equal footing by this regime.

**Mr. T. Gillespie, Adviser to the Committee:** Mr. Bell, in discussing these rates of return, you are discussing rates of return in the Canada lands only?

**M. Bell:** Le tableau expose le cas d'un gisement d'un milliard de barils. Nous croyons maintenant qu'Hibernia produira davantage, mais il s'agit d'un gisement hypothétique raisonnable pouvant produire, au plus fort de sa capacité, 274,000 barils par jour. Aux fins de comparaison, nous avons supposé que nous avons découvert les réserves—la structure—en forant un seul puits et en exploitant le pétrole qui s'y trouvait. Ce puits nous coûte \$30 millions (\$1981). Nous avions prévu que les coûts d'exploitation se chiffraient à \$5,5 milliards (\$1981), ce qui représente en ces mêmes dollars \$20,000 par baril-jour—c'est-à-dire le montant qu'il faut investir pour produire un baril-jour au plus fort de la capacité de production de ce gisement.

Si vous jetez maintenant un coup d'œil sur le taux de rendement, vous verrez que le régime du Canada est en fait très intéressant. La société étrangère imposable obtient un taux de rendement de 27,7 p. 100. Quant à la société canadienne, grâce aux paiements de stimulants pétroliers, aux subventions versées dans le cadre du PEP, obtiendrait 29,7 p. 100. La société canadienne qui n'est pas imposable, qui se lance en affaire et ne bénéficie pas de déductions d'impôt, atteindrait un taux de 26,9 p. 100, 27 p. 100. Il est intéressant de remarquer que la société étrangère, imposable actuellement, et la nouvelle société canadienne, sont mises sur un pied d'égalité dans le cadre de ce régime.

**M. T. Gillespie, conseiller du Comité:** Monsieur Bell, ces taux de rendement, s'appliquent uniquement aux terres du Canada?



[Text]

**Mr. Bell:** In the three Canada cases, yes. In each case I am applying the fiscal regime of the income tax, the progressive incremental royalty, the flat royalty, PGRT, 25 per cent crown carried interest—the total regime suggested—the total regime suggested by the National Energy Program—and applying that regime under investment by foreign or Canadian companies on a taxable and non-taxable basis. I am then taking the same field and examining it under the regime applicable in Norway, the United Kingdom and the United States.

In the case of Norway, we have chosen a 70 per cent Statoil participation. You may be aware that the participation could range anywhere from 50 per cent to 80 per cent. We took 70 per cent as a reasonable level of participation that would be likely in a field of this size—perhaps it is even on the conservative side—and you see that it has a lower rate of return. The United Kingdom is more favourable than Norway, but again less favourable than Canada.

In the United States there is an enormous degree of discretion in the hands of the administration as to what the regime is that would apply. The land administrators can put lands out for bid and decide the fiscal regime that will be applicable. They can say it will have a fixed royalty. They can say that it will have a sliding scale royalty that will go up with production rates of revenues. They can provide that it will have to be bid on for cash. There are a great number of variables.

We have said “Let us assume no bonus is paid, no cash front end bonus is paid, but that the sliding scale royalty is applied” which is not an unreasonable assumption. The better lands will go out under sliding scale royalty, under current experience in the United States; and also it, produces a lower rate of return than in Canada.

**Mr. Gillespie:** Perhaps I could interrupt you for a moment. You have said that the fields you have chosen in Norway, the United Kingdom and the United States are comparable to those that exist in the Canada lands. Have you chosen fields that have the same hostility as we find on, say, the east coast of Canada, or in the Beaufort Sea?

**Mr. Bell:** I will come to that in a moment, Mr. Gillespie.

What I have done in this case is to say, “Let us simply examine the impact of the fiscal regime,” and I have taken identical characteristics. I have assumed that the fields and the development costs are the same and that they enjoy the same timing and experience the same hostilities. I have assumed a similar development cost and timing.

**The Chairman:** And then you have fitted the situation in the United States on to whatever area in Canada you have picked, and assume that there exist the same conditions as exist in the United States.

**Mr. Bell:** Yes, and I will change that assumption in a moment to show a more realistic comparison.

**The Chairman:** To that extent, then, it is hypothetical.

[Traduction]

**M. Bell:** En ce qui concerne les trois cas dont on traite pour le Canada. Oui. J'applique dans chaque cas, le régime fiscal de l'impôt sur le revenu, la redevance additionnelle progressive, la redevance de base, les taxes sur les recettes pétrolières et gazières, l'intérêt reporté de 25 p. 100 de la Couronne—le régime proposé par le Programme énergétique national—aux sociétés étrangères ou canadiennes imposables et non imposables. Je prends ensuite le même gisement et l'étudie par rapport au régime applicable en Norvège, aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Dans le cas de la Norvège, nous avons opté pour une participation de 70 p. 100 de la Statoil. Vous savez peut-être que le taux de participation pourrait varier entre 50 et 80 p. 100. Nous avons jugé que 70 p. 100 serait un niveau raisonnable de participation dans un gisement de cette importance et nous avons peut-être même été conservateurs. Comme vous pouvez le constater, le taux de rendement est inférieur. Le régime adopté au Royaume-Uni est plus favorable que celui de la Norvège mais s'avère, malgré tout, moins avantageux que le régime canadien.

Aux États-Unis, un énorme pouvoir discrétionnaire est laissé à l'Administration quant au choix du régime qui s'appliquerait. Les administrateurs de terrains peuvent mettre les terres aux enchères et prendre une décision quant au régime fiscal qui s'appliquera. Ils peuvent déterminer qu'une redevance fixe sera exigée. Ils peuvent également décider qu'il s'agira d'une redevance à échelle mobile, qui s'accroîtra en fonction des recettes. Ils peuvent également prévoir qu'il y aura des bonis en argent. Beaucoup de possibilités s'offrent à eux.

Nous avons alors supposé, et c'est tout à fait raisonnable, qu'aucune prime n'est versée et que la redevance échelle décroissante est appliquée. À l'heure actuelle, aux États-Unis, les meilleures terres sont assujetties à une redevance fondée sur une échelle mobile; le taux de rendement est malgré tout, inférieur à celui du Canada.

**M. Gillespie:** Puis-je vous interrompre un instant. Vous avez dit que les gisements que vous avez choisis en Norvège, au Royaume Uni et aux États-Unis se comparent à ceux des terres canadiennes. Avez-vous choisi des gisements où le milieu est aussi hostile que sur la côte est du Canada ou dans la Mer de Beaufort?

**M. Bell:** J'y viens dans un moment, M. Gillespie.

Je me suis dit, dans ce cas: «Étudions simplement la répercussion du régime fiscal» et j'ai pris des caractéristiques identiques. J'ai supposé que les gisements et les coûts d'exploitation étaient les mêmes et qu'il en allait de même du calendrier des travaux et de l'hostilité du milieu.

**Le président:** Vous avez ensuite rattaché la situation qui existe aux États-Unis à celle qui existe dans n'importe quelle région que vous avez choisie au Canada et supposé que les conditions étaient les mêmes.

**M. Bell:** Oui, et je modifierai cette supposition dans un instant, afin d'établir une comparaison plus réaliste.

**Le président:** Ce n'est donc, jusqu'ici, qu'une hypothèse.

[Text]

**Mr. Bell:** It is an entirely hypothetical case, and is useful solely to isolate the impact of the tax regime. Anything else in the difference will be as a result of the costs of development, or the size of the reserves, or the ease with which they can be found or developed. That I will come to in just a moment on the next table.

**The Chairman:** But just on that, what value, for our purposes in studying C-48, do these assumptions and this hypothetical treatment have?

**Mr. Bell:** That, in and of itself, does nothing more than isolate the tax regime.

**The Chairman:** And having isolated it, what have we got?

**Mr. Bell:** What you have is a regime that is more generous. It is more generous because it needs to be more generous as a result of the risks, the costs of development and the hostility of the environment. We then have to say, "If we neutralize for that, and if we say that Canada is going to have more expensive development and harder times finding the oil as compared to the United States, the United Kingdom and Norway, are the realistic commercial choices that are faced by the investor, which is the real competition they are facing, comparable or not?" I would like now to go to the case, which is a real case, of taking a typical play in each of the United States, Norway and the United Kingdom, and this case in Canada.

**Senator Cook:** Before we go into that, is there any significance in the 1 billion barrels? In other words, how are these figures effective if you are talking about 500 million barrels, or 2 billion barrels? Are you taking the most favourable figure for comparison purposes when you speak about 1 billion barrels?

**Mr. Bell:** Yes, and I will come to that. We have picked 1 billion barrels in part because those are the kinds of reserve sizes we are looking for at the moment in the structures being explored in Canada. We are comparing ours with other regimes, assuming you are looking at similar sizes of fields. At the moment that is the kind of stuff we are looking for. We are new in the exploratory game in the offshore and frontier regions of Canada, and we are looking at the bigger structures first, that are capable of this. The estimated recoverable reserves in Hibernia now would be somewhere in the order of 1.7 billion, 1.8 billion barrels but that is subject to further delineation and definition.

**Senator Cook:** Would that improve the after-tax return?

**Mr. Bell:** Yes, if you had a larger field. To be specific, if you went to a smaller field—

**Senator Cook:** Would it improve the percentage?

**Mr. Bell:** If you went to a larger, more prolific field, it would look better, assuming these development costs and a more productive field. On the other hand, if you went to a smaller field it would not look as good. I was going to comment later, but let me comment now, that one of the observations I would make about our fiscal regime is that it is

[Traduction]

**M. Bell:** Il s'agit d'un cas tout à fait hypothétique que j'utilise uniquement pour faire ressortir la répercussion du régime fiscal. Toute autre composante de la différence sera imputable, tantôt aux frais d'exploitation, tantôt à la facilité avec laquelle ils pourront être découverts ou exploités. J'y viens dans un instant, au tableau suivant.

**Le président:** Mais sur ce point, quelle valeur revêtent, aux fins de l'étude du Bill C-48, ces suppositions et ce traitement hypothétique?

**M. Bell:** Ce tableau ne fait rien de plus que d'isoler le régime fiscal.

**Le président:** Et après l'avoir isolé, qu'obtenons-nous?

**M. Bell:** Un régime plus généreux. Plus généreux parce qu'il se doit de l'être compte tenu des risques, des frais d'exploitation et de l'hostilité du milieu. Il faut alors nous dire: «Si nous restons neutres à cet égard et disons que le Canada devra dépenser plus d'argent que les États-Unis, le Royaume-Uni et la Norvège au titre de l'exploitation et consacrer plus de temps à la découverte du pétrole, les choix commerciaux réalistes auxquels fera face l'investisseur, c'est-à-dire la concurrence réelle qu'il devra soutenir, sont-ils comparables ou non?» J'aimerais maintenant passer à mon argumentation, une argumentation réelle qui consiste à prendre un gisement type aux États-Unis, en Norvège, au Royaume-Uni et dans ce cas-ci au Canada.

**Le sénateur Cook:** Avant de nous lancer dans cette comparaison, ce gisement d'un milliard de barils a-t-il quelque signification? Autrement dit, dans quelle mesure ces chiffres sont-ils efficaces, si vous parlez de quelque 500 millions ou 2 milliards de barils? Prenez-vous le chiffre le plus favorable aux fins de comparaison, lorsque vous parlez d'environ 1 milliard de barils?

**M. Bell:** Oui, et j'y viendrai. Nous avons opté pour un gisement d'un milliard de barils, parce qu'il s'agit du genre de réserves que nous cherchons pour l'instant dans les gisements que nous explorons au Canada. Nous comparons nos régimes avec d'autres, à supposer qu'il s'agisse de gisements de même taille. Il s'agit pour l'instant du genre de gisement que nous cherchons. Nous en sommes à nos premiers essais d'exploration, au large des côtes et dans les régions pionnières du Canada, et nous recherchons d'abord les plus gros gisements, qui atteindront ce seuil de rentabilité. Les réserves récupérables à Hibernia atteindraient quelque 1.7 milliard ou 8 milliards de barils, mais cela reste encore à définir.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que cela améliorerait le taux de rendement après impôt?

**M. Bell:** Oui, si vous aviez un gisement plus important. Pour être précis, s'il s'agissait d'un plus petit gisement...

**Le sénateur Cook:** Cela améliorerait-il le pourcentage?

**M. Bell:** Si vous aviez un gisement plus important, plus productif, le taux de rendement serait meilleur, compte tenu de ses frais d'exploration et de sa plus grande rentabilité. S'il s'agissait d'autre part, d'un plus petit gisement, l'avenir ne serait pas aussi prometteur. J'allais en parler un peu plus tard, mais permettez-moi de vous faire observer, entre autres, dès



## [Text]

now less flexible on the down side. If you take a smaller field in Canada, and a similar smaller field in these other jurisdictions, the one in the other jurisdictions will be more favourably treated than it will in Canada. Canada, at the moment, in addition to the flexible regimes of a progressive incremental royalty and income tax, which vary with the success of an investment, has the less flexible—the totally inflexible—10 per cent royalty on production, the petroleum gas revenue tax, which is 16 per cent with the resource allowance, that brings it down to an effective 12 per cent on the after-lifting costs—revenues—and that is a less generous, less flexible regime, on the down side.

I believe that as time progresses we may well discover that in Canada lands the smaller fields, or the harder-to-get-at fields, in the more hostile areas in which we explore, will not be commercially attractive under this regime, and one of a few things will have to happen. Either the prices will have to be higher then, or the development costs will have to be lower than we think now, because there are bigger fields right beside them that have supported the investment in the infrastructure of pipelines, operation bases, etc., or the regime will have to be modified.

**The Chairman:** By "modified" you mean—

**Mr. Bell:** I mean made more generous.

**The Chairman:** You mean that the fiscal requirements will have to be lightened.

**Mr. Bell:** Yes, sir. I would suggest to you, though, that we live in such a rapidly changing set of circumstances of price, of discoveries, of technologies, that we really have no basis for knowing where we are going to be in two or three years.

**The Chairman:** The sooner that is discovered, the better for the industry.

**Mr. Bell:** Well, the other point that has to be made is that we have a very supportive regime for exploration, and the quest will go on even for the small fields. Canada's incentives for exploration are more supportive than any other regime in the world. As a result, regardless of whether you are looking for the smaller field, the incentive to explore, even for the smaller fields, is still there. If what we find is the smaller fields, we will need to change the regime, or we will have to be living in a different environment when we bring those into production, in order to be commercially competitive.

**Senator Cook:** In another way, if there is a smaller Canadian company, most of the money comes out of the public, anyhow.

**Mr. Bell:** Regardless of the size of the company, that is true for both the small or the large one.

## [Traduction]

maintenant, que notre régime fiscal est beaucoup moins souple à l'égard des petits gisements. Si vous comparez, par exemple, deux petits gisements semblables au Canada et dans ces autres juridictions, vous constaterez que ces derniers sont, de loin, mieux traités que le gisement canadien. À l'heure actuelle, le Canada, à part les régimes souples de la redevance additionnelle progressive et de l'impôt sur le revenu, qui varient en fonction du succès d'un investissement, offre la redevance la moins souple—tout à fait rigide—de 10 p. 100 à l'égard de la production, la taxe sur les recettes pétrolières et gazières, laquelle est de 16 p. 100 avec l'allocation pour les ressources; nous en arrivons donc à 12 p. 100 du revenu, après prélèvement des frais. Il s'agit donc d'un régime moins généreux et moins souple pour les gisements de moindre importance.

Je crois qu'au fur et à mesure que nous avancerons nous découvrons peut-être que sur les terres du Canada, les gisements de moindre importance, ou les gisements plus difficiles à atteindre, dans les régions plus hostiles où nous faisons de la prospection, ne seront pas aussi attrayants du point de vue commercial, aux termes de ce régime. Il se présentera alors plusieurs éventualités: ou les prix devront alors être plus élevés ou les frais d'exploration devront être plus bas que nous ne le pensons à l'heure actuelle, compte tenu du fait qu'il se trouvent à côté de ces derniers, des gisements plus importants pour lesquels il a fallu investir pour l'infrastructure des pipelines, les bases d'opération et ainsi de suite, ou il nous faudra modifier le régime.

**Le président:** Par «modifier», vous entendez—

**M. Bell:** Je veux dire que nous devons être plus généreux.

**Le président:** Vous voulez dire que les exigences fiscales devront être assouplies.

**M. Bell:** Oui, monsieur. Je vous dirai, toutefois, que nous vivons dans un monde où les prix, les découvertes et les technologies changent si rapidement que nous ne savons pas vraiment où nous en serons dans deux ou trois ans.

**Le président:** Plus les découvertes seront rapides, mieux l'industrie s'en portera.

**M. Bell:** Je voulais également faire ressortir que ce régime encourage au plus haut point l'exploration et que les recherches se poursuivront, même pour les petits gisements. Les encouragements que le Canada accorde à l'exploration sont plus importants que ceux offerts par n'importe quel autre régime dans le monde. Ainsi, peu importe que vous sayez à la recherche d'un petit gisement, les encouragements à l'exploration, sont toujours les mêmes. Si nous ne découvrons que des petits gisements, il nous faudra alors modifier le régime, si nous ne voulons pas vivre dans un environnement différent, lorsque nous les exploiterons, et ce afin de soutenir la concurrence.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, s'il s'agit d'une société canadienne de moindre envergure, presque tout l'argent provient de toute façon des contribuables.

**M. Bell:** Peu importe la taille de la société, il en va de même pour les petites comme pour les grandes.



[Text]

**Senator Cook:** One further question on this comparison of the billion barrels. How many billion barrel wells are there in Norway or the United Kingdom?

**Mr. Robert A. Meneley, President, Offshore and International Division, Petro-Canada:** Well, in Norway there are probably two that are delineated now, and at least another one that appears to be capable of 1 billion barrels. On the United Kingdom side there are probably three or four. There are a number of fields of 1 billion barrels and greater. Then, in other areas, such as the Ekofisk complex in the southern Norwegian waters there is a cluster of fields which aggregate much more than a billion barrels even though the individual fields may be less than a billion.

**Senator Cook:** It is a question of whether their taxable regime applies to that. The point is that there are a few billion-barrel fields in the United Kingdom and Norway. Are there any wells of less than 1 billion barrels?

**Mr. Meneley:** Yes, sir. In any typical array you have a few larger fields, and a larger number of smaller fields. Where the smaller fields sit in proximity to the larger fields, and as the production capacity declines in the larger fields, they can tie these smaller fields in and piggyback them on the existing infrastructure. They are just now getting into that phase of development in the United Kingdom, but they have not reached that point in Norway yet.

**Senator Barrow:** Mr. Bell, on your Table II, can you explain to me why item No. 4, Norway, shows a negative present value as compared to the others?

**Mr. Bell:** What we have done is apply a standard calculating tool here. That is to say, if you examine the future revenues from the field, and discount them at 20 per cent, what would you pay today for that future stream of money if you were expecting a 20 per cent rate of return? Since the analysis would only generate an 18.3 per cent rate of return, it would show a negative present worth. If it was a 20 per cent rate of return, it would generate exactly a zero present value. Anything above a 20 per cent rate of return would show a positive premium in dollars.

**Mr. Meneley:** That reflects the very heavy impact of exploration cost in Norway because of the fact that all of the exploration costs of Statoil in Norway are carried.

**Senator Godfrey:** We have heard much about Canadian companies carrying out exploration in the U.S. because it is more favourable there. We heard from representatives of the service association yesterday who said they had gone to the east coast to open up branches there, which had been disappointing for them; they were losing money. They did not seem to think that things will improve, yet according to these statistics, things are indeed going to expand. I would like to have your comments on that.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Une autre question au sujet de la comparaison de ces milliards de barils. Combien de puits produisant un milliard de barils trouve-t-on en Norvège ou au Royaume-Uni?

**M. Robert A. Meneley, président, division offshore et internationale, Petro-Canada:** Deux puits ont probablement été identifiés à l'heure actuelle; il semblerait y en avoir au moins un autre en mesure de produire un milliard de barils. Au Royaume-Uni, il y en a probablement trois ou quatre. Un certain nombre de gisements peuvent produire un milliard de barils et plus. Ailleurs, à Ekofisk, par exemple, dans la partie méridionale des eaux norvégiennes, un groupe de gisements produit plus d'un milliard de barils bien que la production de chaque puits individuel puisse être inférieure à un milliard.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit de savoir si leurs régimes fiscaux s'y appliquent. Le fait est qu'il y a peu de gisements au Royaume-Uni et en Norvège produisant un milliard de barils. Y a-t-il des puits produisant moins d'un milliard de barils?

**M. Meneley:** Oui, monsieur. Dans tout ensemble type, on trouve quelques gisements de grande envergure et un nombre plus élevé de petits gisements. Lorsque les gisements de moindre importance sont situés à proximité des plus gros gisements et, au fur et à mesure que la capacité de production diminue dans ces derniers, les gisements moindres peuvent alors être rattachés à l'infrastructure existante. On en arrive maintenant à cette étape de l'exploitation au Royaume-Uni, mais il n'en est pas encore ainsi en Norvège.

**Le sénateur Barrow:** Bell, au Tableau II, pouvez-vous m'expliquer pourquoi, au quatrième point, Norvège, la valeur est négative par rapport aux autres?

**M. Bell:** Nous nous sommes servis ici d'une méthode de calcul normalisée. Cela signifie que, si vous jetez un coup d'œil aux recettes éventuelles tirées du gisement et leur appliquez un taux d'escompte de 20 p. 100, que paieriez vous aujourd'hui si vous vous attendiez à un taux de rendement de 20 p. 100? Comme l'analyse ne permettrait d'obtenir qu'un taux de rendement de 18.30 p. 100, la valeur deviendrait alors négative. S'il s'agissait d'un taux de rendement de 20 p. 100, on obtiendrait, exactement, une valeur actuelle nulle. Tout taux de rendement supérieur à 20 p. 100 indiquerait une valeur positive en dollars.

**M. Meneley:** Cela traduit la très grande incidence des frais d'exploration en Norvège, compte tenu du report de tous les coûts d'exploration de la Statoil en Norvège.

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons beaucoup entendu parler de sociétés canadiennes qui effectuent des travaux d'exploration aux États-Unis, parce que le régime est beaucoup plus avantageux. Nous avons entendu hier des représentants de la Petroleum Services Association, qui nous ont dit qu'ils avaient décidé d'aller sur la côte Est, afin d'ouvrir de nouvelles succursales: initiative qui s'est avérée décevante, puisqu'ils y ont perdu de l'argent. Ces derniers ne semblaient pas croire que les choses s'amélioreraient bien que, selon ces statistiques, l'expansion dans ce domaine est à notre porte. J'aimerais connaître votre opinion.

[Text]

**Mr. Bell:** I believe there is a fair degree of confusion in comparing the western conventional on-land exploration with frontier offshore exploration. We are not comparing continental U.S. regimes with continental Canadian regimes. We are not comparing Alberta with Oklahoma or Texas or Louisiana. We are comparing the east coast offshore of the Canadian Arctic with Georges Bank or the Baltimore Canyon on the east coast of Canada, or with California on the west coast of the U.S. We are comparing the U.S. offshore regime—their federal lands regime—with our federal lands regime.

With regard to certain expectations as to what is happening on the east coast, there is no doubt that there are and have been some stop-start experiences there. When we went into business, the east coast had dried up; no one at that time was spending. Today there is a greatly heightened level of interest. Mr. Meneley can tell you of the constant stream of people lining up at his door—they come through my office, too—seeking an opportunity to participate with us in the east coast activity. We see no lack of enthusiasm and interest in the exploratory stage at the moment. As I say, we can identify 11 rigs which will be there next year. We can identify prospects that are ready to justify 16 rigs, and we can identify opportunities that should be up around 30, if the opportunities are seen as sufficiently attractive.

**Senator Godfrey:** Perhaps you wouldn't mind telling those people who appeared before us yesterday what is in store for them in the future, because they seem to be completely ignorant of it. They are crying the blues.

**Mr. Bell:** In fairness, there are very few Canadian service companies that have had any considerable experience in the offshore. We have a number of companies that are very experienced in on-land western activity. Though it is starting to happen, it will take time for Canadian companies to become active, knowledgeable and efficient in offshore operations. These offshore operations are more demanding, but Canadian companies are starting; they are getting there. We are, in joint venture, encouraging the construction of rigs and the operation by Canadians of some of these support services offshore.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, we have been talking so far about Canada lands with particular reference to the large fields, those of a billion barrels and more. It has been observed, in the course of this discussion, that smaller fields on Canada lands, would not be so favourably positioned.

**Mr. Bell:** That is correct.

**Senator Roblin:** Our experience in the provincial areas of Canada, I suspect, has been that we have found a large number of small wells rather than any very large ones of the kind that we have been discussing here.

[Traduction]

**M. Bell:** Je crois que la situation devient assez confuse lorsque l'on établit une comparaison entre l'exploration du pétrole classique sur le territoire et l'exploration au large des côtes dans les régions frontalières. Nous ne comparons pas les régimes continentaux américains avec les régimes continentaux canadiens. Nous ne comparons pas l'Alberta avec l'Oklahoma, le Texas ou la Louisiane. Nous comparons le pétrole, situé au large de la côte est de l'Artique canadien, avec celui du Mont Georges ou du Canyon Baltimore sur la côte est du Canada ou celui de la Californie sur la côte ouest des États-Unis. Nous comparons le régime offshore américain—le régime à l'égard des terres fédérales—à notre régime touchant les terres fédérales.

En ce qui concerne les espoirs sur la côte est, il n'y a aucun doute qu'il y a, et qu'il y a eu, certains projets avortés. Lorsque nous nous sommes lancés dans les affaires, la côte est s'était desséchée; nul, à cette époque, n'y investissait. Aujourd'hui, de plus en plus d'investisseurs s'y intéressent. M. Meneley peut vous dire que les gens font la queue à sa porte—they viennent également me voir—et cherchent une occasion de participer avec nous à l'exploration sur la côte est. Il n'existe, à notre avis, aucun manque d'enthousiasme et d'intérêt pour le moment à l'égard de l'exploration. Je le répète, nous pouvons identifier onze plates-formes qui seront en exploitation l'an prochain. Nous pouvons identifier des gisements qui peuvent justifier 16 plates-formes; nous pouvons également identifier des gisements qui permettraient d'en installer environ 30 autres si les perspectives sont assez prometteuses.

**Le sénateur Godfrey:** Acceptez-vous de dire à ceux qui ont comparu hier ce que l'avenir leur réserve; elles ne semblent pas du tout le savoir. Elles broient du noir.

**M. Bell:** En toute justice, très peu de sociétés de service canadiennes qui soient très expérimentées dans l'exploration au large des côtes. Un certain nombre d'entre elles le sont beaucoup dans l'exploration sur le territoire, dans l'Ouest du pays. Le mouvement est en marche, mais il faudra un certain temps avant que les sociétés canadiennes ne se lancent dans l'exploitation, au large des côtes, acquièrent certaines connaissances et y deviennent efficaces. L'exploration au large des côtes appelle beaucoup plus de connaissances, mais des sociétés canadiennes se lancent dans ce nouveau domaine. Nous encourageons, en participation, la construction de plates-formes et la fourniture, par des Canadiens, de certains de ces services d'appui au large des côtes.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, nous avons parlé jusqu'ici des terres du Canada, et plus particulièrement des gisements importants, ceux qui produiront un milliard de barils et plus. Nous avons dit aussi que les gisements moindres, situés sur les terres canadiennes, ne seraient pas aussi bien traités.

**M. Bell:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** Si j'en crois notre expérience dans les diverses provinces du Canada, nous aurions trouvé un plus grand nombre de puits de moindre importance que de puits de grande envergure, dont il a été question ici.



[Text]

It strikes me that it is quite possible, certainly on the mainland of North America, that the same small field configuration may be found, yet we observed from your brief that the situation respecting those smaller fields is not so good. I am particularly interested in this point because it is the smaller Canadian-owned companies that have been particularly active in developing these smaller fields. One would hope that they would have the same opportunity to work in the Canada lands and that they would not be frozen out because they could not get into the big consortiums, or because the regime is unsatisfactory for the small prospective field.

What would you advise us as to the impact of this situation, which appears to be developed to promote the large fields but does not appear to be so effective in relation to the small fields? Is this a significant thing?

**Mr. Bell:** I will make a couple of comments on the fiscal aspect of this point. I wonder if I might ask Mr. Meneley to deal with the technical-geological expectations of the larger fields as opposed to the smaller fields.

**Mr. Meneley:** The primary onshore Canadian lands lie in the Mackenzie Valley, which is the northern extension of the same western Canada basin that we are all familiar with. The analysis presented here does not fairly represent either the expectation of pool size or the cost regime of that onshore exploration and development. We would have to do a different set of analyses in order to more accurately reflect those items. In this analysis we are really trying to address the east coast offshore comparison of different regimes. The exploration cost and development cost in the onshore Mackenzie Valley would be substantially lower. Hence, smaller fields would enjoy an attractive rate of return. However, we would have to look to another analysis to get that answer more specifically.

**Senator Roblin:** In your brief, however, you say that smaller fields are less well treated and very high costs of development would quickly erode profitability. I am really asking whether this is a problem? It must be, or you would not make mention of it.

**Mr. Bell:** By that comment, Senator Roblin, we were focusing on the circumstances of the offshore. We have only provided calculated numbers here for the offshore regime, for which I apologize.

**Senator Roblin:** Let me rephrase my question. Is the regime envisaged by Bill C-48 satisfactory for the development of these smaller pools which we have been talking about?

**Mr. Bell:** Yes. As Mr. Meneley has mentioned, those smaller pools will not have anywhere near the development costs that we are talking about for some of the offshore fields. In the offshore, if I can venture into Mr. Meneley's jurisdiction

[Traduction]

J'ai l'impression qu'il est tout à fait possible, en tout cas sur le territoire nord-américain, que nous découvrions plutôt des puits de moindre envergure; mais la lecture de votre mémoire nous a permis de constater que la situation concernant ces gisements de moindre importance n'est pas très bonne. Ce point m'intéresse particulièrement, parce que ce sont les sociétés de moindre importance, appartenant à des Canadiens, qui ont surtout manifesté un intérêt pour ces gisements. Il faudrait espérer qu'on leur donne la même chance, lorsqu'il s'agit d'effectuer des travaux de prospection sur les terres canadiennes et qu'on n'entrave pas leurs efforts, parce qu'elles ne seraient pas en mesure de se regrouper, ou parce que le régime ne favorise pas les gisements de moindre importance.

Que nous recommanderiez-vous quant à la répercussion de cette situation qui semble conçue de manière à promouvoir l'exploitation des gisements importants, mais ne semble pas aussi efficace en ce qui concerne les petits gisements? S'agit-il d'un élément important?

**M. Bell:** Je ferai quelques observations quant à l'aspect fiscal de ce dernier point. Je me demande si je ne pourrais pas recourir aux services de monsieur Meneley en ce qui concerne les prévisions techniques et géologiques des gisements plus importants par rapport aux gisements de moindre importance.

**M. Meneley:** Les principales terres canadiennes sont situées dans la Vallée du Mackenzie, qui est le prolongement septentrional du même bassin occidental que nous connaissons. L'analyse qui est faite ici ne donne pas une juste idée de la taille approximative du gisement ni des frais engagés pour en assurer la prospection et l'exploitation à l'intérieur des terres. Il faudrait procéder à tout un ensemble d'études différentes pour tenir compte plus précisément de ces facteurs. Ce que nous faisons aujourd'hui, c'est d'essayer véritablement d'établir une comparaison des différents régimes pour l'exploitation du pétrole au large de la côte Atlantique. Les frais de prospection et d'exploitation du pétrole à l'intérieur des terres de la Vallée du Mackenzie seraient sensiblement plus bas. Ainsi, des champs pétrolifères moins importants offriraient un taux de rentabilité intéressant. Toutefois, il faut étudier les résultats d'une autre analyse pour obtenir une réponse plus précise.

**Le sénateur Roblin:** Cependant, vous dites dans votre mémoire que les petits champs pétrolifères sont moins bien considérés et que des frais élevés d'exploitation pourraient balayer rapidement toute rentabilité. Je me demande réellement s'il y a là un problème? Il se doit, sinon vous n'en parleriez pas.

**M. Bell:** Senator Roblin, ce que nous avons voulu souligner, ce sont les circonstances qui entourent l'exploitation du pétrole au large des côtes. Nous n'avons fait les calculs que pour ce dernier régime, et je m'en excuse.

**Le sénateur Roblin:** Permettez-moi de reformuler ma question. Le régime prévu par le bill C-48 convient-il à l'exploitation de ces petits gisements dont nous parlons?

**M. Bell:** Oui. Comme M. Meneley l'a dit, les frais d'exploitation de ces petits gisements dont nous discutons aujourd'hui n'approcheront pas ceux engagés pour l'exploitation de certains gisements au large des côtes où, si je peux me permettre



[Text]

somewhat, we are looking at the larger structures to start with. We are looking at structures that are certainly capable of this kind of dimension. In time we will get to the smaller fields, I am sure of that.

**The Chairman:** However, the point is that oil is oil.

**Mr. Bell:** Yes.

**The Chairman:** We are aiming at self-sufficiency by 1990—self-sufficiency as far as the availability of oil is concerned.

**Mr. Bell:** That is correct.

**The Chairman:** Whether it is a small production or a large production, it is still oil.

**Mr. Bell:** However, when a basin is approached for the first time, one does not begin by drilling the smaller structures. One begins by drilling the largest. That is what we have been doing.

**The Chairman:** Oil production has been carried out for some years now, however.

**Mr. Bell:** Not in the east coast offshore, which is all we are talking about here on Canada lands.

**The Chairman:** Why concentrate only on the offshore?

**Mr. Bell:** Mr. Chairman, you are absolutely right. Perhaps a more effective reply, by way of example, is by saying, "Look, we have done these numbers for Sable Island, which is a smaller field and a gas field, but it is very close to shore and is not going to have the development problems of Hibernia. Under this regime, if we got world prices for that gas, which is what we are getting for oil, it would be quite a competitive, economic operation".

An oil field that is closer to market and easier to develop, one which does not require offshore dodging of icebergs or protection against bottom scour of icebergs, etc., is going to be a lot less costly and intimidating to develop. As a result, it will be a competitive and economic regime. You are quite right in saying that one could hypothesize circumstances of smaller fields in remote areas which, either by virtue of development costs, delivery costs, the smallness of the field or the limited productivity of these fields, would not be economic under this regime.

**Senator Roblin:** Well, take the Mackenzie Valley situation.

**Mr. Bell:** The Mackenzie Valley by our analysis would be economic under this regime.

**Mr. Meneley:** In fact, we are actively exploring in the Mackenzie Valley, trying to develop a conceptually new exploration play in the Mackenzie Valley.

**Senator Cook:** Economic at what level? Would it be 500 million barrels or 1 billion barrels?

[Traduction]

d'empiéter sur les compétences de M. Meneley, les structures tarifaires sont plus importantes, d'abord. Cela ne fait aucun doute. Avec les années, nous en viendrons à exploiter les petits gisements, j'en suis convaincu.

**Le président:** Toutefois, il faut bien dire que du pétrole, c'est du pétrole.

**M. Bell:** Vous avez raison.

**Le président:** Nous visons à atteindre l'autosuffisance en 1990, dans la mesure où nous aurons du pétrole.

**M. Bell:** C'est exact.

**Le président:** Que les gisements exploités soient petits ou grands, il n'en demeure pas moins que c'est toujours du pétrole.

**M. Bell:** Toutefois, quand on fait de la prospection pour la première fois dans un bassin, on ne commence pas à forer les petits puits, mais au contraire les grands. C'est ce qui se produit.

**Le président:** Oui, mais il n'en demeure pas moins que la production pétrolière est en cours depuis quelques années maintenant.

**M. Bell:** Pas au large de la côte Atlantique, ce qui fait aujourd'hui l'objet de tous nos propos sur les terres du Canada.

**Le président:** Pourquoi alors se concentrer seulement sur l'exploitation au large des côtes?

**M. Bell:** Monsieur le président, vous avez tout à fait raison. L'exemple suivant serait peut-être une meilleure réponse à vous donner. Je peux vous dire ceci: «Voyez, nous avons effectué ces calculs pour l'Île de Sable, petit champ gazifère, qui est très près des côtes et qui ne causera pas les problèmes d'exploitation d'Hibernia. D'après le régime actuel, si nous vendons ce gaz au prix mondial, que nous obtenons en réalité pour le pétrole aujourd'hui, il s'agira d'une opération commerciale tout à fait concurrentielle et rentable».

Un champ pétrolifère qui est près des marchés et qui est facile à exploiter, qui n'oblige pas à être beaucoup moins cher et beaucoup moins gênant à exploiter. Ainsi donc, c'est là opération concurrentielle et rentable. Vous avez raison de dire qu'on peut toujours se perdre en conjectures sur les petits champs situés dans les régions éloignées qui, en raison des frais d'exploitation, des frais d'accès aux marchés, de leur taille ou de leur productivité limitée, ne seraient pas rentables dans le régime actuel.

**Le sénateur Roblin:** Prenez par exemple le cas de la vallée du Mackenzie.

**M. Bell:** Selon notre analyse, et suivant le régime actuel, l'opération serait rentable.

**M. Meneley:** En fait, nous procédons à d'intenses travaux de prospection dans la vallée du Mackenzie et nous tentons d'élaborer un nouveau concept de prospection dans cette région.

**Le sénateur Cook:** Rentable à quel niveau? En exploiteriez-vous 500 millions ou un milliard de barils?

[Text]

**Mr. Bell:** A lot less than a billion.

**Mr. Meneley:** Oh, yes, a lot less than 1 billion. As a matter of fact, 200 million or 300 million barrels in the Mackenzie Valley would be a very attractive field.

**Senator Cook:** Why devise a regime which requires a billion dollars to make it attractive?

**Mr. Bell:** It does not. It requires a billion barrels in very hostile and costly circumstances for development. In less costly circumstances, such as the Mackenzie Valley, a much smaller field will be entirely competitive and very attractive. As Mr. Meneley has said, we are very actively exploring up there in that expectation.

The comment made in the notes, to which Senator Roblin referred, was to suggest that if you experience these kinds of development costs, or greater development costs for this kind of field, or these kinds of development costs on a smaller field, the regime is not as forgiving. It is not flexible. I add the sentence there, as I recall, that we hope that in the fullness of time we will see a more flexible regime which will permit that kind of development. I think that in the years to come we will see whether that is necessary. As Mr. Meneley has observed, if those smaller pools are adjacent to a bigger pool, or if there is a cluster of smaller pools that aggregate one billion barrels, then they will be amenable to development, even as smaller pools. If by two or three years from now the price has jumped again in the way it has in the last two years, under this regime those smaller pools will be entirely commercial.

**Senator Cook:** Mr. Bell, taking what is happening now, what reason would private industry have to expect a more flexible regime?

**Mr. Bell:** If we find oil in smaller pools and we need it in Canada, the country will change that regime in order to bring that oil out. If they do not, it will be shut in. I have every confidence that, if we want that oil and need that oil, we will make those changes.

I hasten to add that we are in such rapidly changing circumstances that we just do not know.

**Senator Cook:** Which comes first, the chicken or the egg?

**Mr. Bell:** The Norwegian regime, which is more severe than ours, is being applied to the northern part of the Norwegian North Sea, north of the 62nd parallel. That is remote from markets, is totally wild-cat acreage, is beyond the basin currently being explored, and will have higher development costs, and yet they are applying their current regime, which includes participation up to 80 per cent, higher taxes, et cetera. They are applying that regime and people are exploring. If they find a field and the price has not changed to an extent that will permit the development, they will either get shut in or somebody will have to change the regime.

[Traduction]

**M. Bell:** Beaucoup moins qu'un milliard.

**M. Meneley:** Oh oui, beaucoup moins. En fait, si l'on réussissait à extraire 200 ou 300 millions de barils, nous en serions très heureux.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi concevoir un régime qui nécessite un investissement de plusieurs milliards de dollars pour le rendre intéressant?

**M. Bell:** Il n'en est rien. Il faut pouvoir retirer un milliard de barils dans des conditions très rébarbatives et dispendieuses. Dans le cas contraire, comme dans la vallée du Mackenzie, un champ beaucoup plus petit serait tout à fait concurrentiel et très intéressant. Comme Meneley l'a signalé, nous faisons beaucoup de prospection dans cette région en espérant obtenir ces résultats.

L'objectif des observations dont le sénateur Roblin a parlé, était de vous faire saisir que si vous devez engager des frais d'exploitation qui sont plus élevés pour ce genre de champ pétrolier ou pour encore pour un champ plus petit, eh bien le régime n'en vaut pas la peine. Il n'est pas assez souple. J'ai ajouté, si ma mémoire est bonne, que nous espérons avec les années obtenir un régime plus souple qui permettrait ce genre d'exploitation. Je crois que l'avenir nous dira si ce régime est nécessaire. Comme M. Meneley l'a dit, si un petit gisement est situé à côté d'un gros gisement, ou si on a une grappe de petits gisements qui nous permettent de tirer un milliard de barils de pétrole, eh bien alors, il vaudra la peine de les exploiter, même si ce sont de petits gisements. D'ici deux à trois ans, les prix auront grimpé comme ils l'ont fait au cours des deux dernières années, et suivant le régime actuel, ces petits gisements seront tout à fait rentables.

**Le sénateur Cook:** Monsieur Bell, compte tenu des circonstances actuelles, pour quelle raison l'industrie privée devrait-elle espérer un régime plus souple?

**M. Bell:** Si nous découvrons du pétrole dans les petits gisements et que nous en avons besoin au Canada, le gouvernement va sûrement changer le régime afin de pouvoir extraire ce pétrole. Sinon, le pétrole sera perdu. Je suis très conscient que si nous voulons ce pétrole et que nous en avons besoin, les modifications vont être apportées.

Toutefois, je m'empresse d'ajouter que les circonstances évoluent tellement vite aujourd'hui que nous n'en savons tout simplement rien.

**Le sénateur Cook:** Alors, qu'est-ce qui vient en premier, la poule ou l'oeuf?

**M. Bell:** Le régime norvégien, qui est beaucoup plus rigide que le nôtre, s'applique à la région nord de la mer du Nord de la Norvège, au nord du 62<sup>e</sup> parallèle. Les gisements sont éloignés des marchés, ils sont totalement situés dans des régions sauvages, au-delà du bassin qui est actuellement exploité; les frais d'exploitation seront très élevés et pourtant, la Norvège applique son régime qui prévoit une participation maximale de 80 p. 100, des impôts élevés, et ainsi de suite. La Norvège applique ce régime et les sociétés procèdent à la prospection. Si elles découvrent du pétrole dans un gisement et que le prix n'a pas suffisamment changé pour en permettre



[Text]

I would prefer, if we could, to have a totally flexible regime. Governments all over the world have found themselves adding provision to provision to provision, and what started as a simple flexible regime has ended up with certain rigidities. That has happened in this country as well.

The 25 per cent carried interest, I might add, is the most flexible and forgiving of any element in that fiscal package, because it says that the government will participate to 25 per cent of the costs. In development alone you spend 85 per cent of the total cost in bringing a field through exploration to production in the frontiers; that means that 85 per cent of the cost is on development. The government will spend its money. If that field is not particularly profitable, the government will not get much back for its 25 per cent of that 85 per cent. If it is profitable, it will. It is the most forgiving and flexible component.

The PIR, the progressive incremental royalty, is also a very flexible regime that adjusts to the economics of the field. The petroleum gas revenue tax, PGRT, is somewhat forgiving in that it comes after the lifting costs, but it does not account for the capital costs of development. It accounts only for the operating lifting costs; and the flat royalty does not forgive for very much. There may be some adjustments needed there.

**Senator Roblin:** Page 11 of the brief says that it is possible and desirable that a more simple and flexible system will be involved in the future but that at the present time your regime reflects the fact that you are exploring new territory and looking to large individual fields. Well, I think that point has been well established.

**Mr. Bell:** Yes.

**Senator Roblin:** I would like to see some of the flexibility you speak of built into the present Bill C-48 before we go any further, because I am concerned at what happens in our conventional areas, where we have serious problems in inducing people to produce marginal wells. We have serious problems as to whether the tertiary recovery systems will be economic, simply because we do not have that flexibility.

You say that governments will act. Good heavens! We have very large quantities of oil. We know where it is. We know the cost of getting it up within reasonable limits. Yet we do not do so because our fiscal regime does not make it profitable that it should happen.

I worry that in coming in with Bill C-48 focusing on these large Hibernia-type operations, we may, as the evidence here suggests, be opening up the possibility that the oil in these smaller pools will be ignored. That possibility bothers me.

[Traduction]

l'exploitation, soit que le pétrole sera perdu, soit que le gouvernement va changer les règles.

Je préférerais, si nous en avions le choix, avoir un régime totalement souple. Dans tous les pays du monde, les gouvernements se sont vus ajouter disposition sur disposition, et ce qui était au départ un régime simple et souple a abouti à un régime contenant certaines rigidités. C'est ce qui se passe aussi au Canada.

Ces droits de 25 p. 100, permettez-moi d'ajouter, sont l'élément le plus souple de ce régime fiscal parce qu'on y prévoit que le gouvernement participera à 25 p. 100 des frais. Seulement pour l'exploitation, vous consacrez 85 p. 100 du coût total de la prospection à l'exploitation d'un gisement dans une région pionnière; cela veut dire que 85 p. 100 des frais sont des frais d'exploitation. Le gouvernement va engager des frais. Si le gisement n'est pas particulièrement rentable, il ne retirera pas davantage de ces 25 p. 100. Si l'exploitation est rentable, alors tant mieux. Il s'agit là de l'élément le plus souple.

Le système de redevance progressive est aussi un régime très souple qui s'adapte aux données économiques de l'exploitation du gisement. La taxe sur les ressources pétrolières et gazières est elle aussi dans une certaine mesure, souple en ce sens qu'elle est perçue après que les frais d'extraction sont engagés, mais elle ne tient pas compte des coûts en capital de l'exploitation. Elle ne prend seulement en considération que les frais d'extraction et la redevance fixe, elle, n'est pas tellement souple. Il y a peut-être là matière à rajustement.

**Le sénateur Roblin:** En page 11 du mémoire, vous mentionnez qu'il est possible et souhaitable qu'un régime plus simple et plus souple soit appliqué à l'avenir mais qu'actuellement, vous devez tenir compte du fait que vous procédez à de la prospection dans des territoires nouveaux et sur de grands champs pétrolières. Eh bien, je pense que cette question a été assez bien établie.

**M. Bell:** C'est exact.

**Le sénateur Roblin:** J'aimerais bien que cette souplesse dont vous parlez soit intégrée aux dispositions du bill C-48 avant que nous allions plus loin, parce que je me demande ce qui se produirait dans nos régions d'exploitation de pétrole conventionnel, où l'on fait face à de graves problèmes pour inciter les sociétés à exploiter des puits marginaux. Nous nous interrogeons sérieusement sur la non-rentabilité du système de récupération tertiaire causée simplement par ce manque de souplesse.

Vous dites que les gouvernements vont prendre les mesures nécessaires. Dieu merci! Nous disposons d'énormes quantités de pétrole. Nous savons où il est. Nous savons ce qu'il en coûtera pour l'extraire dans des délais raisonnables. Et pourtant, nous n'agissons pas à cause du régime fiscal qui fait en sorte qu'il n'est pas rentable d'exploiter ce pétrole.

Je me demande si, avec l'adoption du bill C-48 qui met plutôt l'accent sur les grandes exploitations du type Hibernia, nous n'en arriverons pas, comme les preuves le démontrent, à ne pas vouloir exploiter le pétrole dans ces petits gisements. Ça m'inquiète.



[Text]

I do not think the government has shown much ability to respond to the problem of the marginal or the tertiary fields, in the way I would like to see them respond, in order to get that oil up. If we freeze this whole thing in concrete in Bill C-48, focusing on these larger possibilities, I want some assurance that someone has looked into the problem of the smaller fields and can give us some figures. You have given us some figures on the big fields. I would be delighted if you could provide some more information on the other kinds.

**The Chairman:** Senator Roblin, would you suggest that the time has now arrived to deal with this problem of the smaller fields, in view of the evidence we have had here?

**Senator Roblin:** That is my sentiment, sir.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, as I am torn between two fascinating occupations, I have to leave this committee shortly. May I ask a question on another matter?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Roblin:** On page 4 of your brief, in which you deal with Petro-Canada's land position, you show that you have 80 million net acres out of 418, which is roughly 19 per cent plus. In my mind I say that is crown interest. You come in with your 25 per cent under Bill C-48, and the Crown will be receiving 25 per cent again of what is left. After I subtract your 19 per cent interest I get 81 per cent and I say the Crown will be entitled to 25 per cent of that. If they take it all and add it to what you have, the crown interest will be almost 40 per cent in the Canada lands. Is that line of reasoning legitimate?

**Mr. Bell:** I would suggest, Senator Roblin, that there is a bit of an apples-and-oranges problem there. Of that acreage, a significant part of it was commercially acquired; part of it was acquired before there was any discovery, and we took our risks on the back-in and shared the exploratory expenditures that found the oils that have made those fields attractive.

The preferential acreage is a large number, significant parts of which will be relinquished, other parts of which will be farmed out to other Canadian participants. In fact, the acreage we have relinquished, or the acreage we have under the preferential acreage, which is a large block, was all held formerly by industry and was relinquished. The parts we have relinquished they have not taken up. Anyone is welcome to apply for that land. We have taken the public responsibility. Sure, there is an asset there. Land is worth something. But we have taken the public responsibility of doing the preliminary review of all that land.

**Senator Roblin:** I do not want to interrupt you, but that is really not my point. I am not really asking you to justify it, because that is what you are doing.

**Mr. Bell:** Yes.

[Traduction]

Je ne pense pas que le gouvernement ait tellement manifesté le désir de régler ce problème des puits marginaux ou des champs tertiaires, de la façon dont j'aimerais qu'il y voit, afin que l'on puisse exploiter ce pétrole. Si toute cette question doit être figée par les dispositions du bill C-48, en ne mettant l'accent que sur les grands gisements, je veux être certain que des personnes ont envisagé le problème des petits gisements et qu'elles soient en mesure de nous donner des chiffres. Vous nous avez fourni des données sur les grands champs pétrolifères. Je serais très heureux que vous nous transmettiez certains renseignements sur les autres gisements.

**Le président:** Sénateur Roblin, voulez-vous dire par là qu'il est maintenant temps d'aborder ce problème des petits gisements, compte tenu des témoignages que nous avons entendus ici aujourd'hui?

**Le sénateur Roblin:** Oui, c'est ce que j'en pense, monsieur.

**Le président:** D'accord.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le président, déchiré entre deux occupations fascinantes, je devrai quitter bientôt. Puis-je poser une question sur un autre sujet?

**Le président:** Oui, allez-y.

**Le sénateur Roblin:** A la page 4 de votre mémoire, qui porte sur les terres de Petro-Canada, vous dites que vous avez 80 millions d'acres nets sur 418 millions, ce qui est environ 19 p. 100. Pour moi, ce sont des droits de la Couronne. Vous amenez ensuite ces droits de 25 p. 100 prévus au bill C-48, vous signalez que la Couronne retirera encore 25 p. 100 de ce qui reste. Après avoir soustrait ces droits de 19 p. 100, j'en arrive à 81 p. 100 et à mon avis, la Couronne aura droit à 25 p. 100 de ces 81 p. 100. Si j'additionne tout ce que vous avez, les droits de la Couronne seront de presque 40 p. 100 sur les terres du Canada. Suis-je en droit de penser ainsi?

**M. Bell:** Sénateur Roblin, je pense qu'il est ici plutôt question de pommes et d'oranges. De cette superficie, une part importante a été acquise à des fins commerciales avant que l'on ne procède à quelque découverte de pétrole que ce soit. Nous avons pris des risques sur la superficie d'achat et nous avons partagé les frais de prospection qui ont permis des découvertes de pétrole qui ont fait de ces champs pétrolifères des champs très intéressants.

La superficie préférentielle est très importante, dont une bonne partie sera abandonnée et dont d'autres seront cédées à des participants canadiens à des fins agricoles. En fait, la superficie que nous avons abandonnée, ou encore cette superficie préférentielle qui constitue un bloc énorme, appartenait toute à l'industrie et a été cédée. Les parties que nous avons cédées n'ont pas été reprises. N'importe qui peut en faire la demande. Nous en assumons la responsabilité publique. Certes, ces terres constituent un actif, elles valent quelque chose. Mais nous avons pris la responsabilité publique d'effectuer les études préliminaires de toutes ces terres.

**Le sénateur Roblin:** Je ne veux pas vous interrompre, mais je ne suis pas tout à fait d'accord. Je ne vous demande pas en effet de justifier, parce que c'est ce que vous faites.

**M. Bell:** C'est exact.

[Text]

**Senator Roblin:** I am merely asking you to confirm whether or not my arithmetic is right, that the Crown interests, however they are acquired or for whatever reason, will in the first instance be about 40 per cent.

**Mr. Bell:** I guess for commercial and analytical purposes I would suggest not.

**Senator Roblin:** That is not my point. I am asking whether the Crown has the right to control it.

**Mr. Bell:** Let me try to expand on that. I look at the 25 per cent as a fiscal regime, a tax. It takes away part of my value in the same way as the royalty and taxes do. If I were calculating the Crown's percentage and using that kind of reasoning, I would add the PGRT, the income tax and the royalty to that to arrive at the Crown's share. The answer I would come up with would be lower than you find in the marginal dollars or average dollars of the revenue stream in Norway and the U.K. where it is 80 per cent to 90 per cent.

The 25 per cent back-in will not give the government control of that land. It does give it a place at the table to understand and to know something more about what is going on, but it is essentially a fiscal regime which can be sold or auctioned off. It can be used in any way. It is essentially an instrument for the collection of part of the value of the successful fields in a very flexible way, as opposed to a land management technique.

The difference between this system and a tax is that it does give the government a place at the table. I believe that the thinking behind it is that a place at the table will give the government more capacity to understand some of those areas, to influence the pace by participation, if they choose to do so, and it will make it possible for it to bring more Canadian presence into some of those lands. Canada faces a unique circumstance. There is no country in the world that has given out in this day and age the amount of acreage we have. Mr. Meneley will tell you that when he was a geologist for Imperial Oil, he had some 70 million acres under his administration. That what larger than what Exxon world-wide had anywhere else in the world.

All of our acreage, particularly our most promising acreage—414 million acres—is out in larger blocks than would be possible anywhere else in the world. For instance, in Norway, there is 125,000 acres with a higher drilling commitment than we have on acreage in Canada. Mobil has the same with a nine-well commitment. Hibernia was given out on a renewal permit in 1978 at four million acres with a four-well commitment for a three-year term. We have such a vast problem with the concentrated holdings of lands that the federal government is now trying to introduce an approach that is not dissimilar to the one that has been used in Alberta, which is to say, it is held for less time, it is drilled up and if something is found, then it is kept; but if it is not drilled, then the operator must get off the land. The government wants to turn that land over in order to make sure that the best prospects are looked at, that a more technical view is brought to bear on it.

[Traduction]

**Le sénateur Roblin:** Je vous demande simplement de confirmer ou d'infirmer mes calculs, à savoir que les droits de la Couronne, sont toutefois acquis ou pour quelque raison que ce soit seront d'abord de 40 p. 100.

**M. Bell:** A des fins commerciales et analytiques, je dois dire que vous n'avez pas raison.

**Le sénateur Roblin:** Ce n'est pas ce que je veux dire. Je demande si la Couronne a un droit de regard sur ces terres.

**M. Bell:** Permettez-moi de tenter de vous donner de plus amples explications à ce sujet. Je considère que ces droits de 25 p. 100 sont une espèce de régime fiscal, une taxe. Ils viennent ronger une partie de la valeur de nos terres de la même façon que les redevances et les impôts. Si je calculais le pourcentage de la Couronne en invoquant ce même genre de raisonnement, je devrais ajouter la taxe sur les recettes pétrolières et gazières, l'impôt sur le revenu et la redevance pour en arriver à la part de la Couronne. Les chiffres auxquels j'aboutirais seraient inférieurs à ce que vous trouvez dans les recettes marginales de la Norvège ou du Royaume-Uni où l'on perçoit des droits de 80 à 90 p. 100.

Les droits de rachat de 25 p. 100 ne donneront pas de contrôle au gouvernement sur ces terres. Ils vont lui permettre de savoir et de comprendre ce qui se passe, mais il s'agit essentiellement d'un régime fiscal qui peut être vendu ou acheté par soumission. Il peut être utilisé de toutes les manières. Il s'agit essentiellement d'un outil de perception applicable à une partie de la valeur des champs pétrolifères productifs beaucoup plus souple qu'à une technique de gestion des terres.

Contrairement à la perception d'un impôt, ce système donne au gouvernement une place dans l'entreprise. Il a donc essentiellement pour objet de donner au gouvernement la possibilité de mieux comprendre certains de ces domaines, d'avoir une influence sur le taux de participation et, s'il choisit de le faire, d'assurer une présence canadienne plus forte sur ces terres. Le Canada se trouve dans une situation unique. Il n'existe aucun pays au monde qui ait laissé aller d'aussi grandes superficies. M. Meneley pourrait vous dire que lorsqu'il était géologiste à l'emploi de l'Imperial Oil, il avait sous son administration quelque 70 millions d'acres. C'est plus que ce que possède Exxon n'importe où à travers le monde.

Toute cette superficie, particulièrement les superficies les plus intéressantes (414 millions d'acres) est divisée en blocs beaucoup plus importants que ce qui serait possible partout ailleurs dans le monde. Par exemple, en Norvège, il y a 125,000 acres qui font l'objet d'obligations de forage d'exploration beaucoup plus nombreuses que ce que nous avons sur toute une superficie au Canada. Mobil possède la même superficie et ne s'est engagée qu'à forer 9 puits. Hibernia a reçu, grâce à un permis de renouvellement accordé en 1978, 4 millions d'acres et ne s'est engagée qu'à forer 4 puits pendant une période de trois ans. Nous avons un tel problème avec la concentration des avoirs en matière de terres que le gouvernement fédéral tente maintenant de mettre en œuvre une approche qui n'est pas très différente de celle qui a été utilisée en Alberta et qui est la suivante: les terres seront détenues pendant une plus courte période de temps, il faudra qu'on y



[Text]

I suggest that if we in Canada were confronted with the large amount of acreage that is outstanding, the long tenure of that acreage and the concentrated holdings of individual companies, we might not have been as concerned about a fiscal regime requiring a place at the table. But even in circumstances where there has not been that kind of lands outstanding—for example, in the U.K. and Norway where they have put it out in much smaller incremental pieces—the governments have taken a participating interest because they want to be a participating influence and to understand.

I guess I would express a hopeful note out of all that, that maybe government, by understanding some of the problems that we are talking about, particularly in respect to some of the smaller fields, will introduce more flexible, appropriate and stable regimes as a result of their experience and awareness of the circumstances.

**The Chairman:** Mr. Bell, we are interested in the virtue of the regime. We are also interested in the problems that are not solved by the regime.

**Mr. Bell:** I appreciate that.

**The Chairman:** If you heard the evidence from the drilling contractors, the service and supply industry, Mobil Oil and Chevron that we have heard as to this legislation and its effect on provincial lands in many cases, you would know that there are real problems which are affecting the economy. Why can we not evolve something that will ring the bell at this time, instead of projecting for future consideration?

**Mr. Bell:** Mr. Chairman, this goes back to the point raised by Senator Roblin, that we have oil, such as potential tertiary oil, in western Canada that is not coming out of the ground because of economic and fiscal regimes. That may have changed under the recent deal. However, I think we are dealing with a mix of different jurisdictions. In one case we are dealing with a provincial fiscal regime, and the federal regime is not the largest part of that regime. In the case of some of these smaller fields—and I admit that there are problems with regard to the smaller fields—many of them are on land, do not have high development costs and are competitive. The other smaller fields may be adjacent to bigger fields. We do not know the answer. Personally, I would like to see a fiscal regime that has flexibility.

I understand that flexibility has somehow become eroded throughout the world by building system on system. Yet, they have managed as circumstances and technology have evolved and as the economics of development have become possible to bring on the smaller fields. I suspect that we will see frequent

[Traduction]

fore des puits d'exploration et si quelque chose est découvert, alors les entreprises pourront conserver les terres; par contre, s'il n'y a pas de puits d'exploration forés, l'entreprise devra alors quitter cette terre. Le gouvernement veut pouvoir redistribuer les terres de manière à ce que l'exploration s'y fasse dans les meilleures conditions possibles.

Je pense que si, au Canada, nous nous rendions compte des énormes superficies qui sont en attente, du nombre de baux à long terme qui s'appliquent à ces superficies et des concentrations d'avoirs des compagnies privées, nous ne nous préoccupions pas autant d'un régime fiscal qui nous permet d'avoir notre mot à dire dans l'exploration. Même dans les cas où de telles superficies ne sont pas en attente, par exemple, au Royaume Uni et en Norvège où ils ont distribué les terres en de plus petites parcelles, les gouvernements ont tout de même pris un intérêt de participation parce qu'ils veulent y exercer leur influence et comprendre ce qui s'y passe.

Je pense que je peux ajouter une note d'espoir en disant que peut-être le gouvernement, en comprenant certains des problèmes dont nous parlons, particulièrement en ce qui a trait à certains plus petits champs pétrolifères, mettra en œuvre un régime fiscal plus souple, plus approprié et plus stable.

**Le président:** M. Bell, nous sommes très intéressés à la valeur de ce régime, mais nous nous préoccupons également des problèmes qui ne seront pas résolus par ce régime.

**M. Bell:** Je comprends cela.

**Le président:** Si vous avez entendu les témoignages présentés par les entrepreneurs de forage, l'industrie des services et des approvisionnements, de Mobil Oil et de Chevron au sujet de ce projet de loi et de son effet sur les terres provinciales dans de nombreux cas, vous sauriez que les problèmes qui touchent l'économie sont bien réels. Pourquoi ne pourrions-nous pas en parler dès maintenant plutôt que d'étudier ce qui peut se passer dans le futur?

**M. Bell:** Nous en revenons alors au point soulevé par le sénateur Roblin qui soulignait que nous avons du pétrole, tel que le pétrole tertiaire qui se trouve dans l'Ouest du Canada et qui n'est pas exploité à cause des régimes économiques et fiscaux. La situation peut changer à la suite du récent accord. Toutefois, je pense que nous avons affaire à un mélange de différentes compétences. Dans un cas, nous avons affaire au régime fiscal provincial et le régime fédéral n'occupe pas une place importante dans celui-ci. Dans le cas de certains champs pétrolifères de moindre importance, et je dois admettre qu'il y a là des problèmes, nombre d'entre-eux sont sur le continent, leurs coûts d'exploration ne sont donc pas élevés et ils sont concurrentiels. Les autres petits champs pétrolifères peuvent être adjacents à des champs beaucoup plus importants. Nous n'avons pas de réponse dans leur cas. J'aimerais, pour ma part, voir un régime fiscal d'une certaine souplesse.

Cette possibilité de souplesse a, pour ainsi dire, disparue à travers le monde parce que nous avons construit systèmes sur systèmes. Ils ont pourtant permis, selon les circonstances et à mesure de l'évolution technique et économique, l'existence de champs pétrolifères de moindre importance. Je prévois que



[Text]

adjustments to this regime. If prices continue to increase as they have in the past two years, the regime for those smaller fields may be adjusted by way of increasing the taxes rather than reducing the taxes and, still, they may be more commercial than they appear to be today.

Under the circumstances we just do not know what kind of regime we will need when those fields come on.

**The Chairman:** But, Mr. Bell, it looks as though the time has come to pay some attention to the smaller field. As I said earlier, oil is oil.

**Senator Godfrey:** I am a little confused. Isn't this bill dealing with Canada lands?

**Mr. Bell:** That is correct.

**Senator Godfrey:** It has nothing to do with tertiary recovery?

**Senator Roblin:** Obviously, Senator Godfrey, you did not get the message that I was trying to deliver. The message is that we are told that we have a system in Bill C-48 that is adequate for the large field, but that we may need to make some changes in the future to take care of the smaller fields and that the government will have to respond to the need for change. I am drawing the parallel between that hopeful expression of opinion and the actual situation that exists with respect to tertiary wells and marginal wells in other parts of the country.

**Mr. Bell:** If I may add one clarification, we have said that it is a problem for certain smaller fields, but not the smaller fields we are looking at, for example, those in the Mackenzie River valley. It would be a problem for smaller fields that were in remote, hostile areas which are not adjacent to developing fields of a calibre that are permitted development under this regime.

**Mr. Meneley:** I think it is very important to realize that when dealing with the offshore, the definition of "small" does change. A small offshore field is a very big oilfield by onshore platforms in place over a 5-million-barrel field or a 20-million-barrel field, which is a real bonanza find in western Canada. It is a fact of life. There just is not enough economic value to pay for the kind of structure needed.

**Senator Godfrey:** But if the smaller field was next to a larger field, it could be reasonably done, could it not?

**Mr. Bell:** Senator Godfrey, I once asked my people to do an economic analysis of the Alberta fields on the basis that Alberta was under 300 feet of water. The result was that we would never have developed Alberta if it were under 300 feet of water.

[Traduction]

nous serons témoins de fréquents ajustements à ce régime. Si les prix continuent d'augmenter comme ils l'ont fait au cours des deux dernières années, le régime applicable à ces champs pétrolifères de moindre importance pourrait s'ajuster au moyen d'une augmentation des impôts plutôt qu'une réduction et ils seront malgré tout plus rentable que ce que nous pouvons prévoir aujourd'hui.

A ce moment-ci, nous ne pouvons tout simplement pas savoir de quel régime nous aurons besoin lorsque ces champs entreront en production.

**Le président:** Mais, monsieur Bell, il me semble que c'est le moment d'accorder de l'attention à ces champs pétrolifères. Comme je l'ai dit plutôt, le pétrole sera toujours du pétrole.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis un peu perdu. Ce projet de loi ne porte-t-il pas sur les terres du Canada?

**M. Bell:** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Ça n'a rien à voir avec la récupération du pétrole tertiaire?

**Le sénateur Roblin:** Il est évident, sénateur Godfrey, que vous n'avez pas suivi la conversation. J'essaie tout simplement de dire que nous possédons un régime, grâce au bill C-48, qui est adéquat pour les plus grands champs, mais qui devra être modifié, à l'avenir, pour tenir compte des plus petits champs et que le gouvernement devra prendre des mesures à cet effet. J'essaie d'établir un parallèle entre les souhaits exprimée pour l'avenir et la situation actuelle dans laquelle se trouve les puits tertiaires et les puits marginaux dans d'autres parties du pays.

**M. Bell:** Si je peux ajouter une précision, nous avons dit qu'il y avait un problème en ce qui concerne certains champs pétrolifères moins importants, mais pas pour ceux que nous étudions en ce moment, c'est-à-dire, ceux de la vallée du Mackenzie. Il y aurait des problèmes pour les petits champs qui sont situés dans des régions éloignées et hostiles et qui ne se trouvent pas près des champs pétrolifères dont l'exploitation est permise en vertu de ce régime.

**M. Meneley:** Je pense qu'il est très important de réaliser que lorsque nous traitons des projets au large des côtes, la définition de «petit» change. Un petit champ pétrolifère au large des côtes est un champ très important, en fonction des normes qui s'appliquent au continent, et nous ne pouvons tout simplement pas comparer ces immenses plate-formes au large des côtes à des champs qui produisent 5 millions de barils ou 20 millions de barils, car ceux-ci représentent une véritable manne dans l'Ouest du Canada. C'est une réalité dont il faut tenir compte. Le genre de structure dont nous avons besoin ne se justifie tout simplement pas économiquement.

**Le sénateur Godfrey:** Si un petit champ pétrolifère se trouve à côté d'un champ plus important, il serait alors raisonnable de le faire, ne le croyez-vous pas?

**M. Bell:** Sénateur Godfrey, j'ai déjà demandé que l'on effectue une analyse économique des champs pétrolifères de l'Alberta en prenant pour hypothèse que l'Alberta se trouvait sous 300 pieds d'eau. Nous en sommes venus à la conclusion que dans un tel cas nous n'aurions jamais pu mettre en exploitation les champs pétrolifères de l'Alberta.

[Text]

**Senator Molson:** We have heard as one of the main objections to or, perhaps, problems with Bill C-48 the 25 per cent back-in. We have been all around the subject, but we have not had any further discussion today on the merits of the 25 per cent back-in. It is part of the fiscal regime as I understand it, but I think that the fact that it has been repeatedly brought up before us indicates that it is one of the main objections to Bill C-48.

**Senator Godfrey:** Are you referring to double-dipping?

**Senator Molson:** No, I am referring to the 25 per cent back-in.

**The Chairman:** If you want double-dipping, then whatever is said that may be contradictory, just multiply it by two.

**Hon. Senators:** Oh, oh.

**Senator Godfrey:** In the evidence before us, I do not recall any great objection to the 25 per cent back-in except that it would affect existing permits plus significant discovery permits.

**Senator Molson:** The main objection was that it was retroactive. So far as I am concerned, no one has clarified the point, so may I ask my question?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Bell:** May I make an observation?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Bell:** There is no doubt that the impact of the 25 per cent is retroactive.

**Senator Cook:** That is a clear statement anyhow.

**Mr. Bell:** Any tax or royalty change is retroactive. The value of my asset before you raise my tax is higher than it is the day after you raise my tax. If you raise taxes by one technique or another, you are lowering the value of property.

What the government has done, by a variety of instruments including the 25 per cent back-in, is raise its "take" of my success. In doing so, it has lowered the value of every asset I have under that régime.

I suggest to you that the question we ought to be asking is whether the régime, in totality, is viable. If it is not viable, then let us change it. If we are going to change it, I would strongly urge that we go after something other than the 25 per cent back-in because, as an operator, that is the most flexible, forgiving part of the régime. If we are talking about smaller fields, the thing to worry about is the inflexible part which will not give as the smaller or more costly field becomes a problem. The 25 per cent back-in gives infinitely because, if a field has a zero value to its owner, it will have zero value to the government and will involve a zero impact on the economic value.

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** L'une des principales objections au bill C-48 porte sur le droit d'option de 25 p. 100. Nous avons tourné autour du sujet, mais nous n'avons pas abordé précisément aujourd'hui les mérites du droit d'option de 25 p. 100. Si je comprends bien il fait partie du régime fiscal, mais le fait qu'il soit revenu constamment sur le tapis démontre que c'est l'une des principales objections au bill C-48.

**Le sénateur Godfrey:** Faites-vous allusion au phénomène de dédoublement?

**Le sénateur Molson:** Non, je fais allusion au droit d'option de 25 p. 100.

**Le président:** Si vous voulez obtenir un dédoublement, il vous suffit de prendre toutes les contradictions énoncées et de les multiplier par deux!

**Des voix:** Oh, oh!

**Le sénateur Godfrey:** Je ne me souviens pas d'avoir entendu d'objections majeures au droit d'option de 25 p. 100 lors des témoignages, sauf lorsqu'il touche aux permis existants et aux permis s'appliquant à des découvertes importantes.

**Le sénateur Molson:** La principale objection portait sur le fait qu'il était rétroactif. Quant à moi, personne n'a précisé ce point, puis-je donc me permettre de poser une question?

**Le président:** Oui.

**M. Bell:** Puis-je faire une remarque?

**Le président:** Oui.

**M. Bell:** Il ne fait aucun doute que l'effet du 25 p. 100 est rétroactif.

**Le sénateur Cook:** A la bonne heure, voilà une réponse précise!

**M. Bell:** Toute modification apportée à l'impôt ou aux redevances est rétroactive. La valeur de mes avoirs avant que vous n'augmentiez mes impôts est plus élevée qu'elle ne le sera le lendemain de l'augmentation de mes impôts. Si vous augmentez les impôts d'une manière ou d'une autre, vous abaissez la valeur d'une propriété.

Ce que le gouvernement a fait, par divers moyens, y compris le droit d'option de 25 p. 100, revient à augmenter sa part de mon succès. Ce faisant, il a abaissé la valeur de tous les avoirs que j'ai en vertu de ce régime.

Il me semble que nous devrions nous poser la question de savoir si ce régime, dans l'ensemble, est viable. S'il n'est pas viable, il faut alors le changer. Si nous devons le modifier, je suggère fortement que nous cherchions un autre moyen que le droit d'option de 25 p. 100, car c'est l'élément le plus souple du régime. Si nous parlons des champs pétrolifères plus petits, il faut se préoccuper davantage des éléments plus rigides qui pourront créer des problèmes pour les champs pétrolifères plus petits ou plus coûteux à exploiter. Je ne vois aucun intérêt à modifier le droit d'option de 25 p. 100 car, si un champ ne représente rien pour son propriétaire, il n'apportera rien au gouvernement et, par conséquent, ce droit n'aura aucun effet sur sa valeur économique.



[Text]

The PGRT 10-per-cent royalty will continue to involve economic impact. The tax régime should be seen as a totality. If you are looking for candidates in order to adjust the régime, I do not see why we should focus on the most flexible component.

When I add up the whole régime, I find it to be competitive for the on-land fields on Canada lands, for the kinds of discoveries we are searching for in the offshore, and more competitive than the régimes in other parts of the world.

I make the observation that in the future we may find that it does not have the downward flexibility we need for some of the isolated, individual, smaller pools, and in that regard we will either be facing new technology, which will be cheaper, or a new price level. It may require something which will permit development, or we may have to change the régime. However, we do not have that information at the present time, and we are not looking at those kinds of pools. We are focussing on the bigger ones right now.

**The Chairman:** At the moment we are trying to focus on the question asked by Senator Molson, and I do not think you have answered it yet.

**Senator Godfrey:** Mobil Oil says that you take \$600 million away from them as a result of this retroactivity. This has never happened in Norway or in the U.K. They state that it is not a fiscal levy but a theft.

I should like you to address the situation where significant oil discoveries have been made as a result of tax incentives given by the government. In this respect Mr. Lalonde is purported to have said that the government has contributed to most of these and is, therefore, entitled to part of the profit.

**Mr. Bell:** There is no doubt that all those elements in the package which raise taxes in the take value do reduce the value. Whether \$600 million is the correct figure, I do not know. I would have to look at the particular assumptions Mobil has made.

**Senator Godfrey:** It could be anywhere from \$600 million to \$1 billion.

**Mr. Bell:** It depends on the assets. The PGRT has taken away value absolutely. The 25-per-cent back-in has taken away value, and it does so retroactively compared to the circumstances which existed the day before the 25-per-cent back-in.

This was introduced in 1980 and, at the same time, the Norwegians, the British and the Americans introduced a 30-per-cent windfall profit tax. That took an enormous amount of value out of the industry but, at the same time, prices had doubled along with the commercial return on that asset. If you compared the value of the asset the day before the price raise with the day after, you would find that it had gone up. If you looked at it the day before the tax and the day after the tax, you would see that it had gone down.

[Traduction]

La redevance progressive supplémentaire de 10 p. 100 aura toujours un effet économique. Le régime fiscal doit être envisagé dans sa totalité. Si vous cherchez à modifier ce régime, je ne vois pas pourquoi vous vous attaqueriez à ce qu'il a de plus souple.

Si j'étudie le régime dans son ensemble, je découvre qu'il est compétitif pour les champs pétrolifères sur les terres du Canada, pour le genre de découvertes que nous recherchons au large des côtes et qu'il l'est plus que tout autre régime au monde.

Je dois faire remarquer qu'à l'avenir nous pourrions découvrir qu'il ne possède pas la souplesse voulue pour certains champs isolés, privés ou plus petits et, à cet égard, nous nous retrouverons alors devant un choix entre le recours à une nouvelle technologie, qui serait plus économique, ou à nouveau niveau de prix. Il se peut que nous ayons besoin d'un moyen qui permettra l'exploitation ou que nous ayons à modifier le régime. Toutefois, nous ne possédons pas ces renseignements à l'heure actuelle et nous ne traitons pas de ce genre de champs pétrolifères. Nous portons toute notre attention sur les champs pétrolifères plus importants.

**Le président:** Pour l'instant nous essayons de concentrer notre attention sur la question posée par le sénateur Molson et je ne pense pas que vous y ayez répondu.

**Le sénateur Godfrey:** Mobil Oil déclare qu'à la suite de cette rétroactivité vous leur avez pris 600 millions de dollars. Ça ne s'est jamais produit en Norvège ou au Royaume-Uni. Elle déclare qu'il ne s'agit pas d'imposition mais bien de vol.

J'aimerais que vous nous parliez des cas où des découvertes importantes ont eu lieu à la suite des encouragements fiscaux accordés par le gouvernement. A cet égard, M. Lalonde aurait dit que le gouvernement avait contribué à la plupart de ces découvertes et qu'il était donc normal qu'il participe aux bénéfices.

**M. Bell:** Il n'y a aucun doute que tous ces éléments du projet qui entraînent une augmentation des impôts a pour résultat de réduire la valeur des avoirs. Que le montant s'élève à 600 millions de dollars, ça je l'ignore. Il faudrait que j'étudie en détail les déclarations de Mobil.

**Le sénateur Godfrey:** Le chiffre peut se situer n'importe où entre 600 millions et 1 milliard de dollars.

**M. Bell:** Cela dépend des avoirs. Il est évident que la redevance progressive supplémentaire a réduit la valeur de ces avoirs. C'est le cas également du droit d'option de 25 p. 100 et il le fait rétroactivement.

Il a été introduit en 1980 et, au même moment, les Norvégiens, les Britanniques et les Américains introduisaient un impôt de 30 p. 100 sur les bénéfices fortuits. Cet impôt prenait une part importante de la valeur des avoirs de l'industrie mais, du même coup, les prix ont doublé, de même que le revenu tiré de ces avoirs. Si vous comparez la valeur de l'avoir le jour précédant l'augmentation du prix avec celle qu'il avait le lendemain, vous découvrirez qu'il a augmenté. Si vous l'étudiez le jour précédant l'imposition de cet impôt et le jour suivant, vous constaterez qu'il a diminué.



[Text]

**Senator Cook:** Do you think 25 per cent is too high?

**The Chairman:** Senator Molson put a question and surely he is entitled to be able to follow that up before new ideas and other promotions come along.

What you have said, Mr. Bell, is really a statement of the obvious. It has been stated a number of times here today. Senator Molson's question boiled down to a very narrow point—the question of justifying the retroactive effects of that 25 per cent.

**Mr. Bell:** My answer was that it is retroactive.

**The Chairman:** We know that.

**Mr. Bell:** It is as retroactive as any tax.

**Senator Molson:** I do not accept that. Every tax is not necessarily retroactive. It applies to future conditions in most cases.

**Mr. Bell:** The 25 per cent only takes value in the future. It only takes income in the future the way a tax does, but it affects my asset today.

**Senator Molson:** It takes ownership of a part of your asset, does it not?

**Mr. Bell:** A 50-per-cent income tax takes ownership of a part of my assets too.

**Senator Molson:** But that is income tax.

**Mr. Bell:** It is only taking value if there is an income above development costs in those fields because the government is spending its share of the costs.

**Senator Molson:** It has not spent its share of what has happened in the past.

**Mr. Bell:** Some payments are suggested in the legislation.

**Senator Molson:** The element of retroactivity means that they are taking advantage of money expended by others and claiming a piece of it.

**Mr. Bell:** If I had been in the United States and had spent \$5 billion on an offshore field which was generating a 25- or 30-per cent rate of return and then prices went up, then the government would have come in and said that it was levying a 30-per-cent windfall profit tax on that production.

**Senator Barrow:** But that is on windfall profits.

**Mr. Bell:** In the United Kingdom the government raised the petroleum revenue tax. In Norway they raised the special hydrocarbons tax. In each of these cases, the value of the fields has been reduced. I would ask you: What is different, in those situations, to me as an investor, between those changes and the 25-per-cent partnership? The government is taking 25 per cent of the risk.

**Senator Molson:** The government is taking 25 per cent of what has been already spent.

**Senator Godfrey:** If a discovery has already been made, then the government is not taking 25 per cent of the risk. Discoveries were made in the Mackenzie Delta 10 years ago, but they

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Pensez-vous que 25 p. 100 soit trop élevé?

**Le président:** Le sénateur Molson a posé une question et je crois qu'il a le droit d'obtenir une réponse avant que nous n'abordions d'autres sujets.

Ce que vous venez de dire, M. Bell, est une évidence. Cela a déjà été dit de nombreuses fois aujourd'hui. La question du sénateur Molson portait sur un point précis, soit la justification des effets rétroactifs du droit d'option de 25 p. 100.

**M. Bell:** J'ai répondu qu'il est rétroactif.

**Le président:** Nous le savions.

**M. Bell:** Il est rétroactif comme tout impôt.

**Le sénateur Molson:** Je ne suis pas d'accord. Tout impôt n'est pas nécessairement rétroactif. La plupart du temps, il s'applique à des conditions futures.

**M. Bell:** Les 25 p. 100 n'acquièrent de la valeur que dans l'avenir. Un peu comme un impôt, il ne se rapporte qu'au futur, mais il affecte aujourd'hui mon actif.

**Le sénateur Molson:** Il accapare une partie de votre actif, n'est-ce pas?

**M. Bell:** Un impôt sur le revenu de 50 p. 100 accapare également une partie de mon actif.

**Le sénateur Molson:** Mais il s'agit de l'impôt sur le revenu.

**M. Bell:** Il n'acquiert de valeur que s'il y a un revenu qui dépasse des frais d'exploitation de ces gisements, parce que le gouvernement assume sa part des frais.

**Le sénateur Molson:** Il n'a pas dépensé sa part, par le passé.

**M. Bell:** Certains paiements sont proposés dans la loi.

**Le sénateur Molson:** La disposition de rétroactivité signifie que le gouvernement profite de l'argent dépensé par les tiers et en réclame une partie.

**M. Bell:** Si je me trouvais aux États-Unis et si j'avais investi, dans un gisement à l'étranger, \$5 milliards qui me rapportent de 25 ou 30 p. 100, et que les prix augmentent, le gouvernement aurait alors prélevé un impôt de 30 p. 100 sur les bénéfices inattendus de cette production.

**Le sénateur Barrow:** Mais il s'agit de bénéfices inattendus.

**M. Bell:** Au Royaume-Uni, le gouvernement a augmenté l'impôt sur le pétrole. En Norvège, il a augmenté l'impôt spécial sur les hydrocarbures. Dans chacun des cas, la valeur des gisements a été réduite. Je vous demande, en qualité d'investisseur: en quoi ces situations diffèrent de ces modifications et de la société en nom collectif de 25 p. 100? Le gouvernement assume 25 p. 100 des risques.

**Le sénateur Molson:** Le gouvernement prend 25 p. 100 de ce qui a déjà été dépensé.

**Le sénateur Godfrey:** Si une découverte a déjà été faite, le gouvernement n'assume pas 25 p. 100 du risque. Les découvertes dans le Delta du Mackenzie remontent à dix ans mais il

[Text]

were unable to get the oil out; yet, the government is taking 25 per cent.

**Mr. Bell:** As I read the bill, there is a payment of the dollars spent, but that does not compensate for value.

I am a little puzzled as to why you would not accept the proposition that something that takes 25 per cent of the value is less onerous than something that takes 30 per cent.

**Senator Molson:** In the case of an industry which has 100,000 shares outstanding, the government can impose all kinds of taxes. However, if it comes along and says that it is going to take 25,000 of those shares and that it is not going to give the industry a dime, then that is a very much different situation than a tax. It amounts to confiscation. Anyone can understand that very simple illustration. What is the difference when there has been a big discovery in Hibernia, and the government comes along and says that it will take 25 per cent ownership as well as imposing all the other taxes?

**Mr. Bell:** I fully appreciate when they take a percentage interest, they are taking away value and they are not compensating.

**Senator Godfrey:** They are taking away capital.

**Mr. Bell:** I do not understand why I am in any different position, as an investor, when they take it one way or the other. They are not taking 25 per cent of the shares in my company and they are not voting the shares of my company, but they are taking 25 per cent of the value of my assets. If they take—

**The Chairman:** Just one moment. You have been using the word "value."

**Mr. Bell:** Yes.

**The Chairman:** Let us get down to cases. As I understand the proposals by the oil companies who are affected, it should be market value. What kind of value are you talking about?

**Mr. Bell:** I am talking about market value as well. They are taking 25 per cent of the market value of that oil to me.

**The Chairman:** It does not say that.

**Mr. Bell:** That is what it is doing.

**The Chairman:** Yes, that is what it is doing, but it is doing it on the basis of calculation which does not reflect market value in that calculation.

**Senator Godfrey:** If you paid for the 25 per cent interest in Petrofina which you took—and it is a capital interest; I do not care whether it is shares, bricks or oil—you paid market value. If you take 25 per cent of an oil field in the same way, why should you not pay the market value the same way as you paid for Petrofina which had producing oil, oil reserves and gas stations? What is the distinction?

**Mr. Bell:** I certainly appreciate the point you are making that there is a difference of technique in a crown interest compared to a tax. I would suggest to you that, as an investor, you are in absolutely no different position in economic terms if it is taken one way or the other. I ask you to tell me where I am differently treated if I have a 25 per cent profit tax put on me or a 25 per cent interest in those profits. In fact, in the

[Traduction]

avait été impossible de sortir le pétrole. Le gouvernement prend cependant 25 p. 100.

**M. Bell:** D'après ce que je lis dans le bill, il y a un paiement de dollars dépensés mais cela ne contrebalance pas la valeur.

Je suis un peu surpris que vous ne considériez pas qu'un prélèvement de 25 p. 100 de la valeur est moins onéreux qu'un prélèvement de 30 p. 100.

**Le sénateur Molson:** Dans le cas d'une industrie qui a 100,000 actions en circulation, le gouvernement peut imposer tous les genres d'impôts. Mais, s'il entend s'approprier 25,000 de ces actions, sans fournir un cent à l'industrie, il ne s'agit plus du tout d'impôt. C'est de la confiscation. Tous peuvent comprendre cet exemple très simple. Mais quelle différence y a-t-il, en cas d'importante découverte à Hibernia, si le gouvernement s'approprie un droit de propriété de 25 p. 100 et impose en plus d'autres taxes?

**M. Bell:** Je me rends parfaitement compte qu'en prenant un intérêt dans le pourcentage, il soustrait de la valeur, sans accorder d'indemnités.

**Le sénateur Godfrey:** Il prélève du capital.

**M. Bell:** Quand le gouvernement prélève d'un côté ou de l'autre, je ne comprends pas en quoi ma position d'investisseur est changé. Il ne souscrit pas 25 p. 100 des actions de ma société et n'y joue aucun rôle administratif, mais pourtant il prend 25 p. 100 de la valeur de mon actif. S'il prend...

**Le président:** Un instant. Vous avez utilisé le terme «valeur».

**M. Bell:** Oui.

**Le président:** Venons en aux faits. D'après les propositions des sociétés pétrolières en cause, il s'agirait du cours du marché. De quelle valeur parlez-vous?

**M. Bell:** Je parle également de la valeur du marché. En ce qui me concerne, il prélève 25 p. 100 de la valeur du marché.

**Le président:** Ce n'est pas ce qu'il dit.

**M. Bell:** C'est ce qu'il fait.

**Le président:** Oui, mais il le fait sans se fonder sur la valeur du marché.

**Le sénateur Godfrey:** Si vous avez payé pour les 25 p. 100 de participation que vous avez pris à Petrofina—et il s'agit d'une participation au capital, qu'il s'agisse d'actions, de briques ou de pétrole—vous avez payé la valeur du marché. Si, de la même façon, vous prenez 25 p. 100 d'un gisement de pétrole, pourquoi ne pas payer la valeur du marché, comme vous l'avez fait pour Petrofina qui a des puits et des réserves de pétrole et des stations d'essence? Quelle est la distinction?

**M. Bell:** Je vous entends quand vous dites qu'il y a une différence entre une participation de la Couronne et un impôt. Toutefois, en tant qu'investisseur, je pense que votre situation économique reste absolument la même, que le prélèvement soit effectué d'une façon ou d'une autre. Si j'ai un impôt sur les bénéfices de 25 p. 100 ou une participation de 25 p. 100 dans ces bénéfices, dites-moi en quoi je suis traité de façon diffé-



[Text]

latter case, the government said if those profits are not there I still would have made my investment in the development.

**The Chairman:** Let us stop right there. Our expert has a question addressed to what you have been saying.

**Mr. Gillespie:** I would like to answer Mr. Bell's question in the following manner: There are a number of differences between a tax and expropriation. A tax gives the government the right to collect revenues; expropriation gives the government the right to obtain an asset. With that asset goes rights and obligations. As you stated earlier, Mr. Bell, Petro-Canada does have a lot of obligations given to it in the Canada lands by this bill. The oil companies have been arguing—I think rightly—that this is expropriation without adequate compensation. I also think that if you are going to call it a tax, you might find yourself with another difficulty, inasmuch as I do not think that this bill was presented as a tax bill. I have not researched the procedural measures that must be followed with a tax bill, and which were not followed with this bill, but you may find yourself in deep water there.

**Mr. Bell:** Mr. Gillespie, firstly, I am not responsible for government policy. I am here on behalf of Petro-Canada and not on behalf of the government.

**Senator Godfrey:** You are doing a good job of defending them.

**Mr. Bell:** I am sure you will have ample opportunities to talk to people much more expert than I am in terms of policy, its reasons and government procedure.

**Senator Godfrey:** I do not believe that, but go on.

**Mr. Bell:** I am trying very diligently to represent what I believe to be the impact of this bill on us, as an operating oil company, and on our partners. We are in partnership with these private companies. You call it expropriation. I do have some legal training, although I have not practised the profession as Mr. Gillespie has, but the government owns that land, and I do not know how they can expropriate what they own. They have always owned it. They have never given me the ownership. They gave me a 12-year permit to go and look at it.

**Mr. Gillespie:** They are not expropriating the land but they are taking back the rights that they gave to you earlier.

**Mr. Bell:** What are they taking back?

**Mr. Gillespie:** The 25 per cent of the rights.

**Mr. Bell:** Of the value?

**Mr. Gillespie:** Of the rights.

**Senator Molson:** Whatever the rights are that you acquired.

**Mr. Bell:** What they are taking for themselves has two effects. Firstly, it has a value effect, which I think we all agree with.

**Senator Godfrey:** It sure has.

[Traduction]

rente. En fait, dans le dernier cas, le gouvernement déclare que si ces bénéfices ne sont pas réalisés, j'aurais néanmoins investi dans l'exploitation.

**Le président:** Arrêtons ici. Une question a été posée à notre expert à ce sujet.

**M. Gillespie:** J'aimerais répondre ainsi à la question de M. Bell: il y a quelques différences entre un impôt et une expropriation. Un impôt donne le droit au gouvernement de percevoir des recettes, tandis que l'expropriation lui donne le droit d'obtenir un actif. Ce dernier implique des droits et des obligations. Monsieur Bell, comme vous l'avez déjà déclaré, ce bill confère à Petro-Canada un grand nombre d'obligations dans les terres du Canada. Les sociétés pétrolières ont allégué—à juste titre je pense—qu'il s'agit d'une expropriation sans indemnisation convenable. Si on dit qu'il s'agit d'un impôt, je pense également que vous pourriez éprouver une autre difficulté, car je doute que le présent bill a été présenté comme un bill sur les impôts. Je n'ai pas fait de recherches sur la procédure devant être observée pour un bill sur les impôts, et qui ne l'a pas été, pour le présent bill, mais vous pourriez vous trouver en difficulté.

**M. Bell:** Tout d'abord, monsieur Gillespie, je ne suis pas responsable de la politique du gouvernement. Je suis ici au nom de Petro-Canada et non en celui du gouvernement.

**Le sénateur Godfrey:** Vous le défendez bien.

**M. Bell:** Je suis certain que vous aurez de nombreuses occasions de parler à des gens qui sont beaucoup plus versés que moi sur la politique, ses raisons d'être et sur la procédure du gouvernement.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne le crois pas, mais poursuivez.

**M. Bell:** J'espère exposer quelles sont les répercussions de ce bill, sur nous, en tant que société pétrolière exploitante, et sur nos associés. Nous sommes associés avec ces sociétés privées. Vous parlez d'expropriation. Je possède une certaine formation juridique, bien que je n'ai pas exercé le droit, comme M. Gillespie. Le gouvernement possède néanmoins les terres et j'ignore comment il peut exproprier ce qu'il possède. Il en a toujours été propriétaire. Il ne m'en a jamais cédé la propriété. Il m'a délivré un permis de 12 ans pour l'examiner.

**M. Gillespie:** Il n'exproprie pas les terres, mais reprend les droits qu'il vous avait concédés.

**M. Bell:** Que reprend-il?

**M. Gillespie:** Les 25 p. cent des droits.

**M. Bell:** De la valeur?

**M. Gillespie:** Des droits.

**Le sénateur Molson:** Quels que soient les droits que vous avez acquis.

**M. Bell:** Ce qu'ils prennent pour eux a deux résultats: d'abord une répercussion sur la valeur, et je pense que nous sommes tous d'accord à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** C'est certain.



[Text]

**Mr. Bell:** The second effect is that it puts them at the table. That is what they are doing to me.

**The Chairman:** What is that? Those are rights, are they not?

**Mr. Bell:** They are going to then participate in the risks—

**The Chairman:** But they are rights, are they not? Are they not the rights that the producer acquired by some agreement?

**Mr. Bell:** They are rights that I have, subject to the law of the land, just as I have the revenues from that oil subject to the law of the land, and it can change from time to time. When the law changes and something is taken away from me, I do not say they have expropriated it from me although they may have injured me in a massive way financially—they have not in this case—but I could be a lot worse affected by a fiscal regime than I could ever be by a 25 per cent carried interest.

**The Chairman:** Either it is an interest that is being taken or it is not. Which is it?

**Mr. Meneley:** Mr. Chairman, one of the rights that the companies had under the existing legislation, was a right to select 50 per cent of the land in a checkerboard pattern, so that if you want to go back to that, they only have a right to select half of the land. The Crown in that situation received the remaining quarter acreage back and could, therefore, dispose of it as it wished. In terms of the crown share interest now, the companies are being given, in Bill C-48, the right to select a 100-per-cent of the acreage subject to the 25 per cent crown share. You have to be very careful when you start looking at who has been given what and who has been injured.

**The Chairman:** The net result of what you are saying is that the 25 per cent is a more generous action by the Crown. They are only taking 25 per cent of 100 per cent, not 25 per cent of 50 per cent.

**Mr. Bell:** But the prevailing law was 50 per cent.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, there is quite a difference between unimproved land and land on which there has been a vast amount of money spent.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I think it is quite true that when a company takes out a permit they are only entitled to select 50 per cent of that land, but they knew that at the time they took out the permit. In their assessment it was a desirable proposition for them to explore that acreage knowing that when it was completed they could only select 50 per cent to go for development. That is a very different thing from what you have, after you have done that, when a new feature is added and this 25 per cent back-in comes along, which they did not know about at all at the time they initially started in that area. To my mind that is the inequity of this thing. That is what is being complained about. It is one thing to say 25 per cent of 50 is better, but the point is, if you know ahead of time and the company makes a judgment, then it is its fault if it does not work out.

**Mr. Meneley:** The companies knew they were going to have to relinquish 50 per cent. What has been changed has been

[Traduction]

**M. Bell:** Le deuxième résultat est de les placer à la table. C'est ce qu'ils me font.

**Le président:** Qu'est-ce à dire? Ce sont des droits, n'est-ce pas?

**M. Bell:** Le gouvernement va donc participer aux risques...

**Le président:** Mais ce sont des droits, n'est-ce pas? Ne sont-ce pas des droits que le producteur a acquis en vertu de certains accords?

**M. Bell:** Il s'agit de droits que j'ai, en vertu de la Loi sur les terres, tout comme je tire un revenu du pétrole, en vertu de la loi sur les terres, qui peut changer de temps à autre. Lorsque la loi change et qu'on me retire quelque chose, je ne dis pas que j'ai été exproprié, bien que l'on puisse m'avoir fait beaucoup de tort financièrement—ce n'est pas le cas dans cette affaire—mais je pourrais être beaucoup plus touché par un régime fiscal que je ne saurais l'être par une dévolution éventuelle—de 25 p. 100 des droits.

**Le président:** Ou bien la dévolution s'exerce ou bien elle ne s'exerce pas. Que décidez-vous?

**M. Meneley:** Monsieur le président, en vertu de la loi actuelle, les sociétés ont le droit de choisir 50 p. 100 des terres sous une forme fragmentée, de sorte que si on se reporte à ce principe, elles n'ont droit de choisir que la moitié des terres. La Couronne récupérerait alors le quart de la superficie qui reste et pouvait, de ce fait, en disposer à sa guise. Quant aux droits de la Couronne, les sociétés ont le droit, en vertu du bill C-48, de choisir 100 p. 100 de la superficie, sous réserve des droits de 25 p. 100 dévolus à la Couronne. Il faut être très prudent lorsque l'on veut évaluer la part de chacun et déterminer qui a été lésé.

**Le président:** Il ressort nettement de ce que vous déclarez que les 25 p. 100 constituent un geste plus généreux de la Couronne. Elle ne prélève que 25 p. 100 des 100 p. 100, et non 25 p. 100 de 50 p. 100.

**M. Bell:** Toutefois la loi existante prévoyait 50 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, il y a une grande différence entre les terres non améliorées et celles auxquelles on a consacré beaucoup d'argent.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, je pense qu'il est parfaitement vrai que lorsqu'une société prend un permis elle n'a le droit de choisir que 50 p. 100 de ces terres, mais elle le sait quand elle prend le permis. Dans l'évaluation, il était avantageux pour elle de pouvoir prospecter cette superficie, tout en sachant que, lorsque la prospection serait terminée elle ne pourrait choisir que 50 p. 100 pour l'exploitation. Cela était différent de la situation actuelle, des nouvelles caractéristiques et de la dévolution de 25 p. 100, dont elle n'avait pas connaissance au départ. A mon avis, c'est là que réside l'injustice et ce dont on se plaint. C'est une chose de dire que 25 p. 100 de 50 est préférable, mais au fond, si la société le sait d'avance et qu'elle forme un jugement, c'est à elle qu'il faut attribuer le tort en cas d'échec.

**M. Meneley:** Les sociétés savaient qu'elles devraient abandonner 50 p. 100. Le changement réside dans le fait qu'en

[Text]

that they are told under Bill C-48 that they do not have to relinquish half of 50 per cent but they are subject to the 25 per cent crown share. I do not think any of the companies would suggest that it was prepared now to relinquish 50 per cent of its acreage. In fact, no one in those that I reviewed suggested that it wanted the crown share taken away; but the companies are not at all suggesting that they go back to the 50 per cent relinquishment. They want the pluses of Bill C-48 but they do not want the minuses. I guess I would argue the same way.

**The Chairman:** Mr. Meneley, when you say "they want"—that is, the producers or the developers—what they have said is that this 25 per cent should not be applied retroactively.

**Senator Molson:** That's the point.

**The Chairman:** They say that in the future it is the government that determines policy—

**Mr. Meneley:** But they are not suggesting on those fields that if you are not going to apply the 25 per cent retroactively, why retroactively change the rate to the 100 per cent lease?

**Senator Godfrey:** I think they want to go back to the old regime.

**Mr. Meneley:** They are not suggesting that they are going to give up 50 per cent of Hibernia. Those are the current rules. If they want to go back to the old regime, then that is the deal.

**Senator Molson:** It is a good point. We are almost getting to what we are trying to find out, Mr. Chairman. We are approaching it.

**Senator Godfrey:** I was under the impression that under the previous 50 per cent regime they could so select that they would include in the part that they kept the field they had discovered—split the field in half.

**Mr. Meneley:** You would have a prescribed checkerboard pattern. If you drilled a well, and made a discovery, as the original Hibernia discovery was made, you would have had to go to lease in the checkerboard pattern, and relinquish the crown acreage adjacent to that lease before you could drill another well within four and a half miles of the first one.

**Senator Molson:** That was the limitation: four and a half miles of the discovery well.

**Mr. Meneley:** Yes.

**Senator Cook:** That is in the new regime.

**Mr. Bell:** No—under the existing law. They would have to give back 50 per cent of the land surface in a prescribed set of dimensions, as Mr. Meneley has said, and the chances that they could keep 75 per cent of the field would be very remote.

**Senator Barrow:** What is the size of the Hibernia field?

**Mr. Meneley:** We don't know yet.

**Senator Barrow:** Have you an estimated size?

[Traduction]

vertu du bill C-48, on leur dit qu'elles n'ont pas à abandonner 50 p. 100 mais qu'elles sont assujetties aux 25 p. 100 de la Couronne. Je ne pense pas qu'une société serait disposée aujourd'hui à renoncer à 50 p. 100 de sa superficie. En fait, aucune de celles que j'ai consultées n'a laissé entendre qu'elle désirait que la part de la Couronne soit supprimée. Toutefois, les sociétés ne proposent pas du tout de revenir à l'abandon de 50 p. 100. Elles désirent profiter des avantages du bill C-48, sans en supporter les inconvénients. Je suppose que je raisonne-rais de la même façon.

**Le président:** Monsieur Meneley, lorsque vous dites «elles désirent»—il s'agit des producteurs ou des exploitants—c'est que ces 25 p. 100 ne doivent pas être appliqués rétroactivement.

**Le sénateur Molson:** Précisément.

**Le président:** Elles déclarent qu'à l'avenir c'est le gouvernement qui déterminera la politique.

**M. Meneley:** Mais si les sociétés croient que vous n'appliquez pas, rétroactivement, votre dévolution sur les 25 p. 100 sur ces champs, pourquoi changer rétroactivement le taux sur les concessions à 100 p. 100?

**Le sénateur Godfrey:** Je crois qu'elles veulent revenir à l'ancien régime.

**M. Meneley:** Mais celles-ci n'ont pas l'intention de céder 50 p. 100 d'Hibernia. Ce sont les règles actuelles. Si elles veulent revenir à l'ancien régime, très bien.

**Le sénateur Molson:** Question pertinente. Nous sommes presque arrivés au point où nous voulions en venir, monsieur le président.

**Le sénateur Godfrey:** Je croyais que, sous l'ancien régime qui fixait le taux à 50 p. 100, les sociétés pouvaient choisir les terrains qu'elles voulaient inclure dans la superficie qu'elles conservaient dans le champ où il y avait eu découverte—c'est-à-dire que le champ est partagé en deux.

**M. Meneley:** Elles auraient ainsi une concession fragmentée. Si elles forent un puits et font une découverte, comme cela s'est produit à Hibernia, il leur aurait fallu obtenir une concession fragmentée, et céder la superficie avoisinante appartenant à la Couronne, avant de pouvoir procéder au forage d'un autre puits situé dans une limite de 4 milles et demi du premier.

**Le sénateur Molson:** C'est la limite prescrite: quatre milles et demi du puits de découverte.

**M. Meneley:** Oui.

**Le sénateur Cook:** C'est le nouveau régime.

**M. Bell:** Non—aux termes de la loi actuelle. Il faut céder 50 p. 100 de la superficie, selon les dimensions prescrites, comme l'a dit M. Meneley, et la possibilité de conserver 75 p. 100 du gisement est très peu probable.

**Le sénateur Barrow:** Quelle est la dimension du gisement de Hibernia?

**M. Meneley:** Je ne sais pas encore.

**Le sénateur Barrow:** En connaissez-vous les dimensions approximatives?



[Text]

**Mr. Meneley:** We know that it cannot be contained in a single lease block. Therefore the quarter acreage peripheral to it would be released and would be 100 per cent crown land. The thing is that the time when that would have to be done is before delineating the field. Knowing the difficulties and the surprises we are getting in the course of delineation, I would be very surprised if at the time of the first well we could have made the correct lease selection that would not have left more than 25 per cent of the reserves in corridor position.

**Senator Molson:** With regard to that pattern, is that a standard pattern that applies to all fields, or is it developed for each field?

**Mr. Meneley:** It is standard in the regulations.

**Senator Molson:** It is standard development process.

**Senator Cook:** It has nothing to do with Bill C-48?

**Mr. Meneley:** It is in the existing regulations.

**Mr. Bell:** Bill C-48, in fact, removes that relinquishment provision.

**Senator Molson:** That is very useful information. I think we have pretty nearly got an answer, Mr. Chairman.

**The Chairman:** That is good work for today. Mr. Gillespie, I believe you have some further questions?

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I would like to hear from the oil companies, or have someone comment on what we have heard today, about the difference between the 50 per cent and the 25 per cent. It opens up a completely new concept for me. I thought they would be quite happy, from some of the evidence we have had, if we were to go back to the old one.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, it should be recognized that the 50 per cent figure can be very misleading. Certainly, in a great many cases, if a company has the right to select 50 per cent of the land it has under the permit, that 50 per cent could well include all of the really desirable land in that tract. It is not that the whole 100 per cent is worth the same. Companies naturally, in selecting the 50 per cent, select the preferred land. If that is all the preferred land, then the 100 per cent figure means really nothing.

**Mr. Bell:** But it is within a rigid pattern of selection. It does not permit you to simply take 50 per cent of the totality, in whatever shape or description you choose, with a checkerboard pattern resulting. It is a random, a more haphazard question as to how much of the good land you have developed.

**Senator Manning:** We are really talking about the difference between 100 per cent of X number of acres and 50 per

[Traduction]

**M. Meneley:** Nous savons que le gisement ne peut pas être situé dans une seule concession. Par conséquent, la superficie périphérique au gisement pourrait être cédée et considérée comme terre de la Couronne à 100 p. 100. Le problème est que cela aurait dû être fait avant la délimitation du champ. Connaissant les difficultés et les surprises que nous rencontrons au cours de la délimitation, je serais très étonné qu'au moment de la découverte du premier puits, nous ayons fait un bon choix de la concession qui n'aurait pas laissé plus de 25 p. 100 des réserves dans le corridor.

**Le sénateur Molson:** En ce qui concerne le régime, est-ce une méthode uniforme qui s'applique à tous les champs ou est-elle conçue pour chaque champ particulier?

**M. Meneley:** C'est une procédure régulière qui fait partie des règlements.

**Le sénateur Molson:** C'est un processus régulier d'exploitation.

**Le sénateur Cook:** Il n'a rien à voir avec le projet de Loi C-48?

**M. Meneley:** Il est dans les règlements actuels.

**M. Bell:** En fait, le projet de loi C-48 supprime les dispositions concernant la cession des terres.

**Le sénateur Molson:** C'est un renseignement très utile. Je crois que nous avons presque obtenu une réponse, monsieur le président.

**Le président:** Nous avons accompli un très bon travail aujourd'hui. Monsieur Gillespie, vous aviez, je crois, d'autres questions?

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, j'aimerais entendre les sociétés pétrolières, ou d'autres personnes commenter les témoignages que nous avons entendus aujourd'hui, concernant la différence entre les 50 p. 100 et les 25 p. 100. C'est un tout nouveau concept pour moi. Certains témoignages nous ont laissé croire que les sociétés seraient très heureuses, si nous revenions à l'ancien régime.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, il faut admettre que le taux de 50 p. 100 peut fort bien nous induire en erreur. Il est certain que, dans bien des cas, si une société a le droit de choisir 50 p. 100 de la superficie qu'elle a obtenue aux termes de la licence, ces 50 p. 100 pourraient fort bien inclure toutes les terres qu'elle désire conserver. Sans doute, tous les points de la superficie n'ont pas la même valeur. Les sociétés vont, naturellement choisir 50 p. 100 des terres productrices. S'il ne s'agit pas des terres productrices, le chiffre de 100 p. 100 ne veut rien dire.

**M. Bell:** Mais ce choix se fait selon un mode de sélection rigide. Il ne s'agit pas simplement de prendre 50 p. 100 de la totalité de la superficie, quelles qu'en soient la forme ou la description, ce qui résulterait en une concession fragmentée. C'est un choix fait au hasard, et une question encore plus hasardeuse est de savoir quelle est la superficie des bonnes terres qui a été exploitée.

**Le sénateur Manning:** En réalité, nous parlons de la différence entre 100 p. 100 et 50 p. 100 d'un nombre X d'acres de



[Text]

cent. There is no question that the 50 per cent is worth an awful lot more than the 100 per cent, so far as productivity of the land is concerned.

**Mr. Meneley:** I would hang up my skates as a technical person if I could not lease more than 50 per cent of the reserves.

**Mr. Bell:** Or they would be hung up for him. Mr. Chairman, I think that one other element of clarification should be made on this. I do not want to leave senators with a wrong impression. The law today provides precisely what Mr. Meneley has said, for 50 per cent relinquishment; and if someone chose to go to lease, that is what he would do. The government indicated some years ago—in the early to mid-1970s, and by Bill C-20 in 1977—that they would go from the checkboard system, the 50 per cent relinquishment, to a unified concession basis. So the lands that have been worked for the last few years have been worked on the understanding that if they want to go to lease, they had the right under the law to do that on a 50 per cent relinquishment basis, but on the understanding that there was legislation pending which would remove the 50 per cent relinquishment requirement and would substitute in its place a unified system which would have a different fiscal regime which had a royalty and a progressive incremental royalty as in Bill C-20 that was introduced in 1977. So the industry has been operating on the expectation for a while that it would not, in fact, go the route of 50 per cent relinquishment through lease, but would go to a development permit on the 100 per cent, but subject to a different fiscal regime, that was a more fixed percentage type of regime and sliding scale type of regime, rather than a random 50 per cent of the land surface through a checkerboard which may permit you to keep anywhere from 75 per cent to 30 per cent, depending on how lucky you were in the nature of the field you were talking about.

**Senator Cook:** In other words, you could have a development lease on an area which comprised the whole field.

**Mr. Bell:** The government took the position that a 50 per cent land relinquishment was too haphazard a system and that it fragmented the fields, because the corridor acreage would then be leased to someone else. When it came to developing a field, you would have a bunch of fragmented holders sitting over the same field, and that is a very complicated type of system. They live with it in western Canada. It is easier when you are on land, but a lot harder when you have to develop an offshore field, where, if you have different owners in the same pool, with an arbitrary dividing line, and you are dealing with platforms and what not, it is a very complicated type of approach. They said "Let us go to the simpler unified system which would facilitate development and provide a more clear fiscal economic impact rather than the more haphazard 50 per cent." But what Mr. Meneley says is indeed the law, but that the industry has been operating for some years in expectation of this change; and the regulations that were issued in 1977—the bridging regulation—did provide for a regime that contemplated that kind of legislative change.

[Traduction]

terre. Il n'est aucunement question que 50 p. 100 valent beaucoup plus que 100 p. 100, du point de vue productivité.

**M. Meneley:** J'abandonnerais la partie en tant que spécialiste, si je ne pouvais obtenir une concession de plus de 50 p. 100 des réserves.

**M. Bell:** Monsieur le président, il faudrait, je crois, apporter une autre précision à ce sujet. Je ne veux pas induire les sénateurs en erreur. La loi actuelle prévoit précisément ce que M. Meneley a dit, soit la cession de 50 p. 100 des terres; et si une société décide d'obtenir une concession, elle doit s'y conformer. Le gouvernement a décidé, il y a un certain nombre d'années au début des années 70, et par le projet de Loi C-20 en 1977—d'abandonner le système de fragmentation, en ce qui concerne la cession de 50 p. 100 des terres, pour passer à un système de concession unifié. Donc, à l'égard des terres qui ont été exploitées au cours des dernières années, les sociétés qui voulaient obtenir une concession en avaient le droit, aux termes de la loi prévoyant l'abandon de 50 p. 100 des terres, mais compte tenu du projet de loi à l'étude, remplaçant la disposition concernant l'abandon de 50 p. 100 des terres par un système unifié et un régime fiscal différent, comprenant une redevance additionnelle progressive, tel que prévu dans le projet de Loi C-20 déposé en 1977. Donc l'industrie a exploité pendant un certain temps avec l'espoir qu'elle n'aurait pas en fait à céder 50 p. 100 des terres pour obtenir une concession, mais obtiendrait plutôt une licence d'exploitation sur 100 p. 100 des terres, mais sous réserve d'un régime fiscal différent qui était fondé sur un pourcentage fixe ou un barème établi, plutôt qu'un choix au hasard de 50 p. 100 de la superficie fragmentée qui permet d'obtenir de 75 p. 100 à 30 p. 100 des terres productrices, selon la nature du champ dont il est question.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, on pourrait obtenir une concession d'exploitation sur une superficie comprenant tout le champ.

**M. Bell:** Le gouvernement a décidé que l'abandon de 50 p. 100 des terres constituait un système trop hasardeux et qu'il entraînait la fragmentation des champs, parce que la superficie ferait alors partie d'une autre concession. Au moment de l'exploitation, il y aurait tout un groupe de titulaires possédant des terrains fragmentés du même champ, et ce serait très compliqué. C'est ce qui s'est produit dans l'Ouest du Canada. C'est assez facile sur le terrain ferme, mais ce l'est beaucoup moins au large des côtes, où il y a différents propriétaires du même gisement, avec une ligne de délimitation arbitraire, et où il y a des plates-formes et ainsi de suite, c'est un système très compliqué. On nous a dit: «Adoptons le système unifié le plus simple qui faciliterait l'exploitation et qui prévoirait un régime fiscal plus clair en matière de rentabilité plutôt que cette disposition fortuite de 50 p. 100.» Ce qu'a dit M. Meneley est certainement conforme à la loi, mais l'industrie attend depuis un certain nombre d'années ce changement; et le règlement provisoire adopté en 1977 prévoyait un régime comportant ce genre de changement législatif.

[Text]

**Senator Godfrey:** Including any suggestion of the 25 per cent?

**Mr. Bell:** No. It had various forms of taxes in there, and royalties, but it did not have the 25 per cent carried interest.

I do not know whether this might be a useful legal point to make. Mr. Gillespie referred to rights, and various senators have talked about rights being removed. I might point out that the crown rights, under the legislation, have always included a royalty. That royalty, I think, has always been amendable to being taken in money or in kind. The right of the leaseholder is to take production, subject to royalty. In the law as it existed, therefore, he had a right to take 95 per cent or 90 per cent, because there was a 5 per cent and 10 per cent royalty, depending on different circumstances. When the royalty changed, he lost the right to some of that production. The right to take production was interrupted by this change, and that same right was interrupted in the United Kingdom, on a percentage basis, by raising the royalty. That same right was interrupted also in Norway by changing the royalty. It has also been interrupted in Alberta, massively, by royalties that have gone from 12 per cent and 16 per cent up to marginal rates—very high average rates—of 40 per cent to 60 per cent on different kinds of production. The right to production that I had before has now been taken from me by the Crown. The Crown now says, "It is my right to take that production."

This is why I say that I have trouble making the distinction between the interruption of my economic position by royalty changes, which take some kinds of rights, and the interruption of my position by carried interest, which takes other kinds of rights, in what I repeat is a far more forgiving way, because it only takes it if there is a premium value after I have paid everything, whereas a royalty takes a right regardless of whether I have recovered my costs.

**Senator Cook:** I gather from some of the evidence given by the industry that in view of the fact that there is a retroactive element to this 25 per cent back-in, and in view of the fact that you keep on pointing out how generous the government is, compared to Norway, which is 80 per cent, the industry says, "If you can be retroactive at 25 per cent, have you any more territorial demands?" Perhaps that is not a fair question for you, anyway.

**Mr. Bell:** As far as policy is concerned, I am not going to comment, but I thought I would make this observation. You point out that I have been saying that this is a more generous regime than elsewhere in the world, and, indeed it is; but I believe that that generosity is appropriate. I never did get to take typical circumstances in different countries, but we do have a less thoroughly explored frontier and more hostile circumstances on that frontier. I think that generosity is probably necessary, given the circumstances of risk, the vastness of the area, and the needs we have for that kind of risk capital.

I might point out that the judgment of generosity, of competitiveness of the regime, is not only mine. Let us look to the stock market, as something of a barometer with regard to

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Y compris toute suggestion relative aux 25 p. 100?

**M. Bell:** Non, ils comprenaient diverses formes d'impôts et de redevances, mais non les frais d'intérêt de 25 p. 100.

Serait-il utile de considérer cette question sous l'angle juridique. M. Gillespie a fait allusion aux droits, et bon nombre de sénateurs ont parlé d'annulation des droits. Je pourrais souligner que les droits de la Couronne, aux termes de la loi, ont toujours compris les redevances. A mon avis, ces redevances ont toujours été versées en espèces ou en nature. Le titulaire d'une concession a droit à sa production, mais celle-ci est assujettie aux redevances. Par conséquent, selon la loi en vigueur, il avait le droit à 95 p. 100 ou 90 p. 100, en raison des 5 p. 100 ou 10 p. 100 de redevances, selon les différentes circonstances. Lorsque des modifications ont été apportées en ce qui concerne les redevances, il a perdu le droit à une certaine partie de sa production. Son droit à un certain pourcentage de sa production a été modifié par l'augmentation des redevances, et la même chose s'est produite au Royaume-Uni ainsi qu'en Norvège. La même situation s'est aussi produite, massivement, en Alberta, par l'augmentation des redevances qui sont passées à des taux marginaux de 12 p. 100 et 16 p. 100—des taux très élevés—de 40 p. 100 à 60 p. 100 selon le genre de production. Le droit à la production que je possédais auparavant m'a été retiré par la Couronne. La Couronne dit maintenant: «C'est moi qui ai droit à la production».

C'est pourquoi je dis que j'ai de la difficulté à faire une distinction, entre ma situation économique qui a été interrompue par la modification des redevances qui m'enlèvent certains droits et la situation dans laquelle je me trouve où je dois verser des frais d'intérêt et où je perds d'autres droits, et qui est, je le répète, beaucoup plus favorable, étant donné que je ne dois verser ces frais que si je réalise des bénéfices après avoir tout payé, tandis que les redevances doivent être versées, que j'aie recouvré ou non mes frais.

**Le sénateur Cook:** Je conclus d'après certains témoignages de l'industrie que le fait que ces 25 p. 100 de droits d'option soient rétroactifs, et étant donné que vous avez souligné à maintes reprises la générosité du gouvernement, par rapport à celui de la Norvège, où le taux est de 80 p. 100, l'industrie dit: «Si les 25 p. 100 sont rétroactifs, avez-vous d'autres revendications territoriales?». Peut-être n'est-il pas juste de vous poser cette question.

**M. Bell:** Je ne dirai rien au sujet de la politique, mais je me permettrai cette observation: J'avais dit, dites-vous, que ce régime est plus généreux que partout ailleurs au monde, et il l'est sûrement; mais je suis d'avis que cette générosité est méritée. Je n'ai jamais étudié les circonstances particulières dans les différents pays, mais nous avons des régions pionnières qui ont été moins explorées et où les circonstances sont plus hostiles. Je suis d'avis que cette générosité est probablement nécessaire, étant donné les risques, l'immensité de la région et le besoin que nous avons de ce genre de capital de risque.

Je ne suis pas seul à juger de ce régime comme étant généreux et concurrentiel. Prenons la bourse comme baromètre pour savoir si le régime canadien est favorable. Lorsque le



*[Text]*

whether the Canadian regime is appropriate. When the National Energy Program was announced in late October of 1980, the stock market dropped. It rebounded to its full level, and indeed to above the pre-National Energy Program level, by the summer of this year. It has since come off. If you take a period of a year, from October of 1980 to October or November of 1981, the Canadian market has dropped by 22 per cent. The Toronto stock exchange index for oils is off by 22 per cent. The United States Barron's index for oils is off by 17 per cent. In the regime that is supposed to be the most generous in the world, the market is saying that the Canadian regime is not so bad; not so bad as to fare any differently in the investors' evaluation of oil opportunities in Canada. Though we have come off 22 per cent as compared to the United States at 17, we have had higher interest rates, which explains a part of that, some announcements by certain companies that are very dominant in that index of disappointing results on individual wells, and some erosion of take-over speculation.

We have gone down 22 per cent while the United States market has gone down 17, and the world is making a judgment that the Canadian exploration opportunity is not so bad. It is making the judgment in terms of the line-up of people we have at our doors who want to invest in this area, in terms of the rigs that we see coming in and in terms of the guys who want to join us in building rigs in addition to investment in exploratory work. The judgment of all these people is that they want to be in there in a very active way. They are pressing us to join them and to be more expansive on Canada lands in the area which we are saying is hostile and difficult.

**Senator Cook:** Not as hostile as the government is.

**Mr. Bell:** Yet the judgment of investors and of the markets, that are being made daily, are very supportive.

**The Chairman:** Mr. Bell, is what you are saying that the government looks to market reaction with regard to whether its policy is a good one or not?

**Mr. Bell:** I would prefer to have you ask the minister that. I am just saying that what I see happening in the market is not a damning observation on our energy program, or on our oil industry, or on our fiscal regime. Also, what I see on the basis of our business calculations, and of our partners' interest in our activities does not suggest a damning judgment, but quite the opposite: it is an entirely reinforcing one.

**Senator McIlraith:** Mr. Bell, I am concerned with some of the answers I am getting, or not getting, to this extent. You have spoken about the world making a judgment, and so on, on the regime. That is all very lovely. We, unfortunately, are struck here with the responsibility of making judgments on the bill.

You have made comments about the 25 per cent back-in, but you made them in the context of defending the regime of the 25 per cent back-in. That is not what has been our main

*[Traduction]*

Programme énergétique national a été annoncé, à la fin d'octobre 1980, les cours de la bourse ont fléchi. Ils ont cependant monté à leur plus haut niveau et, naturellement, à un niveau plus élevé que celui où ils étaient, avant la mise en vigueur du Programme énergétique national, au cours de l'été de cette même année. Les cours ont baissé depuis. Si l'on prend une période de l'année, soit d'octobre 1980 à octobre ou novembre 1981, le marché canadien a connu une baisse de 22 p. 100. L'indice des cours pour le pétrole à la Bourse de Toronto a baissé de 22 p. 100. L'indice Barron a baissé de 17 p. 100 pour le pétrole aux États-Unis. En ce qui concerne le régime qui est supposé être le plus généreux du monde, ce régime n'est pas si mal, selon la réaction du marché et selon l'évaluation des possibilités d'exploitation du pétrole au Canada par les investisseurs. Même si les cours ont baissé de 22 p. 100, comparativement à 17 p. 100 aux États-Unis, ce qui s'explique en partie par des annonces de certaines des principales sociétés préoccupées de ces résultats décevants concernant des puits individuels et cette érosion concernant certaines spéculations de prise de possession.

Les cours ont baissé ici de 22 p. 100, tandis qu'ils ont baissé de 17 p. 100 aux États-Unis, et le marché mondial a réagi de façon assez favorable en ce qui concerne les possibilités relatives à l'exploration au Canada. Le marché réagit en fonction du nombre d'investisseurs qui sont intéressés à cette région, de l'importance des installations de forage éventuelles et du nombre de travailleurs qui veulent participer à la construction des plates-formes de forage, ainsi qu'en fonction des investissements relatifs au travail de prospection. Les personnes intéressées veulent y participer d'une façon très active. Elles nous demandent de nous joindre à elles et de prendre de l'expansion sur les terres du Canada dans cette région que nous prétendons être hostile et difficile.

**Le sénateur Cook:** Pas aussi hostile que le gouvernement.

**M. Bell:** Cependant, les opinions exprimées quotidiennement par les investisseurs, ainsi que la réaction du marché, appuient cette assertion.

**Le président:** Monsieur Bell, êtes-vous en train de dire que le gouvernement compte sur la réaction du marché pour savoir si sa politique est opportune?

**M. Bell:** J'aurais préféré que vous posiez cette question au ministre. Je dis simplement que la réaction du marché est bonne en ce qui concerne notre programme énergétique, notre industrie du pétrole ou notre régime fiscal. Aussi, je puis constater selon nos calculs et l'intérêt que portent nos collègues à nos activités que l'on ne juge pas d'un mauvais œil ce régime, bien au contraire: la réaction est fort encourageante.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur Bell, je suis un peu préoccupé par la tournure des réponses que l'on me donne, ou plutôt par les réponses que je n'ai pas obtenues. Vous avez parlé de la réaction du marché mondial et, ainsi de suite face au régime. C'est très bien. Mais malheureusement, nous sommes ici pour discuter de la pertinence du projet de loi.

Vous avez fait des observations à propos du droit d'option de 25 p. 100, mais de manière à défendre ce régime des droits d'option. Ce n'est pas notre principale préoccupation. Certes,



[Text]

concern. It has been of concern to us, of course, but of greater concern has been the question of whether the retroactive provision of the 25 percent back-in, depending on which witness was being heard, should be removed on all wells not in production at the time the bill comes into force, or whether, for example, it should be made non-applicable to all wells on the Canada lands on which a significant discovery had been made, or whatever the right terminology is, prior to this bill coming into effect. It is the point at which the retroactivity should be made applicable that is to me, at least, of major concern.

Would you address yourself, therefore, not to the merits of the question of whether the 25 per cent back-in is a good thing or not, but solely to the merits of the question of when and in which areas it should be made applicable. Just deal with the timing, if you like. I am trying to narrow it down quite specifically.

**Mr. Bell:** Senator, the reason I have talked about value, and the over-all commercial impact, is because I find it very difficult to isolate any single component of the total system and say that it is right or wrong. Any single component has to be assessed in the totality of its impact on my investment position, let us say, and my investment decision. It is for that reason, therefore, that I have continuously come back to the proposition that poses the question of whether the regime in its entirety will accomplish the activity and the commerciality we need. If not, let us change it. If so, I do not carry a particular brief for any single technique.

As to the specific question you have put, which is: Assuming we will have a 25 per cent crown interest, when should it attach? Should it be attached at a particular date or on some determination of the time at which wells were drilled? In reply, I am saying that it is not my intention that it attach on everything. Of all of the factors embodied in the regime, this concerns me the least because it is the most flexible part of the regime. If I am to add my recommendation to the list of recommendations you have compiled, it is that the crown interest ought to apply on all Canada lands, since if you exclude the ones that are out on permit you are excluding the major lands at issue, because so much of the lands is out on permit. It is my recommendation to apply the crown interest from day one and let the government be a risk-taking partner in the operations. This would seem to me to be better than squeezing a fixed value out of the oil companies through arbitrary taxes, regardless of the profitability or the success of the oil fields.

**Senator McIlraith:** I do not think it was suggested that the 25 per cent crown interest be applied to all lands that are out on permit.

**Senator Godfrey:** Yes, it was; Gulf made that suggestion.

**Senator McIlraith:** In any event, the suggestion was that the 25 per cent crown share not be applied to those lands which were both out on permit and on which significant discoveries has been made, which discoveries were financed by an expenditure procured on the representation that the developer would

[Traduction]

cela nous intéresse, mais nous désirons avant tout savoir si les dispositions prévoyant la rétroactivité des options de 25 p. 100 devraient être supprimées, selon les témoins que nous avons entendus, pour tous les puits qui ne sont pas productifs lors de la mise en vigueur du projet de loi, ou si, par exemple, elles ne devraient s'appliquer à aucun des puits sur les terres du Canada où une découverte importante a été faite avant l'adoption du projet de loi, quelle que soit la terminologie utilisée. La principale préoccupation, du moins en ce qui me concerne, est de savoir à quel moment l'élément de rétroactivité entre en jeu.

Par conséquent, pourriez-vous vous pencher uniquement sur le bien-fondé des droits d'option de 25 p. 100 et sur les secteurs auxquels ils devraient s'appliquer. Si vous voulez, nous pouvons discuter seulement du moment où ces dispositions s'appliqueront. J'essaie de préciser la question le plus possible.

**M. Bell:** Sénateur, la raison pour laquelle j'ai parlé de la valeur et de l'ensemble des répercussions commerciales, c'est que je trouve très difficile d'isoler une composante unique du système et de dire si elle est avantageuse ou préjudiciable. Toute composante doit être évaluée par rapport à l'ensemble de ses répercussions sur les investissements et, disons, sur ma décision concernant les investissements. C'est donc pour cette raison que je reviens continuellement à la proposition visant à déterminer si le régime dans son ensemble répondra aux objectifs et aux besoins des entreprises. Sinon, il faut le modifier. Dans l'affirmative, je n'ai pas de proposition particulière quant aux méthodes à adopter.

En ce qui concerne votre question précise qui est de savoir, en supposant que nous percevions des droits de 25 p. 100, à quel montant ils désiraient être perçus, à une date particulière ou à un moment donné lors du forage des puits, je dirai qu'à mon avis, il ne devrait y avoir aucune prescription rigoureuse. De toutes les questions incluses dans ce régime, celle-ci est celle qui me préoccupe le moins parce qu'elle est la plus souple. Si je dois ajouter ma recommandation à la liste de celles que vous avez obtenues, je dirai que les droits de la Couronne devraient s'appliquer à toutes les terres du Canada, étant donné que si vous excluez celles qui relèvent des titulaires d'une licence, vous excluez ainsi la plus grande partie des terres en question. Je recommande d'appliquer les droits de la Couronne à partir du premier jour et de laisser le gouvernement courir certains risques dans cette entreprise. Cela me semble préférable d'arracher aux sociétés pétrolières un montant fixe de leurs revenus par des impôts arbitraires, sans tenir compte de la rentabilité ou du succès des champs pétroliers.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne pense pas que l'on ait proposé d'appliquer les droits de 25 p. 100 de la Couronne à toutes les terres détenues par les titulaires d'un permis d'exploitation.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, Gulf a fait cette proposition.

**Le sénateur McIlraith:** De toute façon, la proposition voulait que les droits de 25 p. 100 de la Couronne ne s'appliquent pas aux terres détenues par les titulaires d'une licence d'exploitation, où des découvertes importantes ont été faites, ces découvertes ayant été financées par l'exploitant en s'appuyant

[Text]

go through the slightly different lease processes and would own the production. That is the point. I am trying to narrow this point down more specifically.

**Mr. Bell:** Yes. I would regard this measure as discriminatory if someone drilled a well yesterday, saw some oil in it and, as a result of that, did not have to pay a tax that I, by drilling my well the next day under similar circumstances, would have to pay. I would say that if both wells are equally productive, and if the purpose of the government in setting its regime is to decide how much ought to be taken by the public purse and how much ought to be left to the investor, that decision ought to be made even-handedly. To create an analogy, the government taxes or royalties will be applied in a different manner on wells already drilled as compared to wells subsequently drilled. It is likely that the wells already drilled, since they are generally bigger finds, will have greater profitability and can better stand royalty shares than the subsequent wells, which may bear the higher cost. If there has ever been a differentiation made in tax regimes in the oil and gas business, it has been on the basis that the royalties are higher on the earlier wells and lower on the later wells, because the later wells cost more and tend to be drilled in less prolific fields.

**Senator McIlraith:** However, that is not quite the point I am making. As to an effective date for any taxation—regardless of what has happened immediately before or immediately after that date—there is an inequity in terms of time because there must be a date fixed.

**Mr. Bell:** Not with respect to a royalty.

**Senator McIlraith:** Yes, with respect to anything.

**Mr. Bell:** Not with respect to a royalty.

**Senator McIlraith:** The royalty can change over the ensuing years.

**Mr. Bell:** Yes, a royalty changes on future production, but it applies to all production in a particular field from an effective date.

**Senator McIlraith:** That is exactly what I am trying to say. It applies to all production at that date, which results in an inequity in the taxation of the ones who come after that date and the ones who came before.

**Mr. Bell:** The 25 per cent, however, does not apply to production before this introduction.

**Senator McIlraith:** If you refer to clause 28 and look at the different dates contained therein, you will find that the 25 per cent share does apply to lands on which permits were granted, the financing for those permits having been procured on the basis of the facts as they existed at that time.

**Mr. Bell:** That is right.

[Traduction]

sur la conviction qu'il obtiendrait une concession par un processus un peu différent et qu'il serait propriétaire de sa production. Voilà de quoi il en retourne. J'essaie de préciser la question.

**M. Bell:** Oui. Je considérerais cette mesure comme discriminatoire si elle signifiait qu'une entreprise ayant procédé au forage d'un puits hier et y ayant découvert du pétrole n'était pas tenue de payer des impôts tandis que moi, qui aurais foré le jour suivant dans des circonstances semblables, j'aurais à payer ces impôts. Je dirais que si les deux puits sont également productifs, et que l'objectif du gouvernement soit d'établir un régime visant à fixer le montant des impôts à percevoir et la somme qui doit être laissée à l'investisseur, cette décision devrait être équitable. Par analogie, les impôts ou les redevances du gouvernement s'appliqueraient de façon différente sur les puits déjà forés par rapport à ceux qui le seraient. Il est probable que les puits déjà en exploitation, étant donné qu'il s'agit généralement de découvertes importantes, seront plus rentables et que l'on sera mieux en mesure de verser des redevances sur ces puits que sur les puits subséquents dont le forage coûtera plus cher. Si l'on a déjà établi une distinction, entre les régimes fiscaux pour le pétrole et le gaz, celle-ci s'appuyait sur le fait que les redevances étaient plus élevées pour les premiers puits que pour les derniers, étant donné que ceux-ci entraînent des frais plus élevés et sont en général situés dans des champs moins riches.

**Le sénateur McIlraith:** Cependant, ce n'est pas tout à fait ce sur quoi je voulais insister. En ce qui concerne la date d'entrée en vigueur de l'imposition, compte non tenu de ce qui s'est produit immédiatement avant ou après cette date est certain qu'il peut y avoir certaines injustices, mais il faut fixer une date.

**M. Bell:** Non en ce qui concerne les redevances.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, pour tout.

**M. Bell:** Mais non en ce qui concerne les redevances.

**Le sénateur McIlraith:** Les redevances peuvent être modifiées au cours des années suivantes.

**M. Bell:** Oui, les redevances peuvent changer en ce qui concerne la production future, mais elles s'appliquent à toute la production d'un champ particulier à partir d'une certaine date.

**Le sénateur McIlraith:** C'est exactement ce que j'essaie de dire. Les redevances s'appliquent à toute la production à partir d'une certaine date, ce qui crée des inégalités sur le plan fiscal entre ceux qui exploitaient avant ou qui exploiteront après cette date.

**M. Bell:** Cependant, les 25 p. 100 ne s'appliquent pas à la production obtenue avant l'adoption de ce projet de loi.

**Le sénateur McIlraith:** Si vous vous reportez à l'article 28 et aux différentes dates qui y sont énoncées, vous verrez que la part de 25 p. 100 des droits appartenant à la Couronne s'applique aux terres détenues par les titulaires de licences et que ces licences avaient été obtenues aux conditions existant à ce moment-là.

**M. Bell:** C'est exact.



[Text]

**Senator McIlraith:** This means that 100 per cent would be staying—

**Mr. Bell:** Fifty per cent went to lease—

**Senator McIlraith:** Leaving aside that point, 100 per cent would be staying with the developer.

**Mr. Bell:** Yes.

**Senator McIlraith:** The point is as to the merit of that system. To apply this scheme to people who have come on stream under the present regime, where they have not yet made the discovery of oil, is one thing. However, to go back to these others who procured money on the basis of a different set of facts is another matter. We will have to procure vast sums of money to continue the development on the scale that I hope will be continued on Canada lands. The sums, at least to me, are staggering. I have the concern that, for the sake of collecting very little, we may have damaged our ability to get financing, or we may have damaged the access we ought to have to money which would be available for this kind of venture. That is my concern.

I should like to ask you, then, how many fields or areas in the Canadian lands have had significant discoveries before Bill C-48 was brought forward; that is, before October, 1980?

**Mr. Meneley:** That would include, starting in a counter-clockwise direction, the Mobil Sable Island discovery on the tip of Sable Island. That was excluded as a significant discovery. Hibernia was a significant discovery at that time. There has not been a formal notice of significant discovery on the pools at Gudrid, Bjarni, Hopedale, Snorri and Hekja on the Labrador coast. In the Arctic Islands there has not been the need for Panarctic to specifically seek out significant discovery status on its pools, but all of the major fields, with the exception of Cisco, would have pre-dated the introduction of Bill C-48.

In the Mackenzie Delta, Parsons, Taglu, Niglitgak, Kopanoar, and Ukalerk would pre-date October, 1980. There are, therefore, quite a number of pools which would pre-date 1980.

**Senator McIlraith:** The significant discovery would predate October of 1980.

**Mr. Bell:** Yes. I wonder, senator, if I could make an observation on your preamble to the question.

**Senator McIlraith:** Yes.

**Mr. Bell:** I think we would all share the concern that the regime should not be such as to frustrate the future risk investment on Canada lands. If we felt for a moment that that was the case, I think we would express a rather harsh judgment. We are in the business of making those expenditures and of attracting commercial partners to us. If we were having trouble doing so, I would join you in that concern. But, as I say, we are not having trouble.

I might also say that you were concerned about expenditures made on lands under certain assumptions, and then the basis on which the financing was attracted to that investment having

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Cela signifie que les 100 p. 100...

**M. Bell:** 50 p. 100 ont été cédés...

**Le sénateur McIlraith:** Si on laisse de côté cette question, l'entreprise pourrait exploiter 100 p. 100 des terres.

**M. Bell:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** La question est d'étudier le bien-fondé de ce système. Si l'on applique ce système aux entreprises qui ont commencé à exploiter sous le régime actuel, et qui n'ont pas encore fait de découvertes de pétrole, c'est une chose. Cependant, si nous revenons aux autres qui se sont procurés des fonds dans des conditions différentes, c'est une autre question. Nous devrions obtenir d'énormes sommes d'argent pour continuer l'exploitation au même niveau qui, j'espère, se poursuivra sur les terres du Canada. Il s'agit de sommes énormes, du moins pour moi. Je crains qu'aux fins d'obtenir peu, nous n'ayons réduit considérablement nos possibilités d'obtenir des fonds ou l'accès que nous devons avoir aux capitaux nécessaires à ce genre d'entreprise. C'est ce qui m'inquiète.

J'aimerais vous demander alors dans combien de champs ou de régions des terres du Canada des découvertes importantes ont été effectuées avant le dépôt du projet de loi C-48, soit avant octobre 1980?

**M. Meneley:** Ce qui inclurait, si nous revenons en arrière, la découverte de Mobil à l'Île de Sable. On a considéré qu'il ne s'agissait pas là d'une découverte importante. Hibernia a été tenue pour une découverte importante à cette époque. Il n'y a pas eu d'avis officiel de découvertes importantes dans les gisements de Gudrid, Bjarni, Hopedale, Snorri et Hekja, sur la côte du Labrador. Dans les îles de l'Arctique, il n'a pas été nécessaire pour Panarctic de faire état de découvertes importantes dans ses gisements; tous les principaux champs, à l'exception de celui de Cisco, auraient été exploités avant le dépôt du projet de loi C-48.

Dans le Delta du Mackenzie, Parsons, Taglu, Niglitgak, Kopanoar et Ukalerk datent d'avant octobre 1980. Il y a par conséquent un assez grand nombre de gisements qui datent d'avant 1980.

**Le sénateur McIlraith:** Les découvertes importantes auraient eu lieu avant octobre 1980.

**M. Bell:** Oui. Me permettez-vous, sénateur, de faire une observation sur le préambule de votre question?

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**M. Bell:** Je suis d'avis que nous devrions tous essayer de faire en sorte que le régime n'ait pas pour effet de réduire les futurs investissements de capitaux de risque sur les terres du Canada. S'il arrivait que nous pensions que les choses en sont ainsi, je suis d'avis que nous devrions protester vivement. Notre société a pour tâche d'assumer ces dépenses et d'attirer d'autres entreprises. Si nous avions la moindre difficulté à ce sujet, je partagerais votre inquiétude. Mais comme je l'ai dit, nous n'éprouvons aucun problème.

Je pourrais aussi ajouter que vous étiez inquiet au sujet des dépenses engagées sur les terres, compte tenu de certaines hypothèses et du fait que les conditions visant à attirer ces



[Text]

changed. I can tell you that even on lands where there was no discovery made, indeed in some cases more so on lands where no discovery was made than where discoveries were made, a lot of money may have been spent. A great deal of money may be spent examining land, getting technical data and drilling holes that are not significant discoveries but teach you a lot about those fields, and could involve a far heavier investment than the so-called significant discovery in which you happen to strike a well that produces.

If, therefore, we are concerned about a regime that will be equitable to the investors and will be commercial for them, to differentiate the significant discovery from the non-significant discovery, if what you were concerned about was the basis upon which people spent money, in anticipation of what regime they spent money on, then I would say that I am not sure the differentiation ought to be "significant discovery" or "non-significant discovery." There is a much more important commercial differentiation than the haphazard, if I can put it that way, result of where you happen to have been successful in finding oil. You may have spent an awful lot of money on useful data without finding oil.

**Senator McIlraith:** Yes, but does not the investment in the industry tend to come forward on the expectation or in the hope that they will be successful in finding what they are after?

**Mr. Bell:** Of course. "Explorationists" are perennial optimists. It does not matter how many dry holes they find.

**Senator McIlraith:** Coming back to the discussion of the regime, it is not the question of the regime that is proposed here that I am talking about. It is the question of whether or not we may have damaged possible sources of funds—

**Mr. Bell:** I appreciate that.

**Senator McIlraith:** ... by our fixing of the ones to whom the regime will be applicable. It is just that very narrow point that I am after.

**Mr. Bell:** My answer to you is that the evidence is "no."

**Senator McIlraith:** In so far as a company like yours is concerned.

**Mr. Bell:** No. With respect to its being commercial we make the same analyses as our partners. With respect to commercial analysis and the reaction of our partners in deciding whether or not to invest with us, the answer is "no."

I would also say that, while you said that the taxes are not retroactive but that this is, this applies to land.

**Senator McIlraith:** Well, it is an interest.

**Mr. Bell:** But it does not apply to past production. A royalty does not apply to past production, but it applies from this day forward to all production regardless of the fact that prior to that imposition of a royalty I made by investment on certain sets of assumptions as to the production and the tax treatment, and when the pricing changed I was told, "Sorry. You are

[Traduction]

investissements ont été modifiées. Je puis vous dire que même sur les terres où aucune découverte n'a été faite, et dans certains cas, davantage que sur les terres où il y a eu des découvertes, de grosses sommes ont été dépensées. Une grande partie des fonds a été dépensée pour l'examen des terres, l'obtention de données techniques et le forage de trous qui ne constituent pas des découvertes importantes mais qui permettent d'obtenir beaucoup de renseignements sur ces champs, et qui nécessitent des investissements beaucoup plus importants que les supposées découvertes importantes qui se résument en fait à un puits productif.

Si par conséquent vous voulez un régime qui soit juste et rentable pour les investisseurs, en établissant une différence entre les découvertes importantes et les autres, si, ce qui vous inquiète, ce sont les raisons pour lesquelles les gens dépensent, en prévision du régime qui sera en vigueur, alors je dirais que je ne suis pas certain que la distinction doive porter sur les «découvertes importantes» ou «non importantes». Il existe une distinction beaucoup plus importante sur le plan commercial que les résultats aléatoires, si je puis l'exprimer ainsi, concernant les endroits où des découvertes de pétrole sont faites. Il est possible de dépenser d'énormes sommes pour obtenir des données utiles sans toutefois découvrir de pétrole.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais les industries n'ont-elles pas tendance à investir dans l'attente ou l'espoir de trouver ce qu'elles cherchent?

**M. Bell:** Évidemment. Les prospecteurs sont d'éternel optimistes, quel que soit le nombre de puits secs qu'ils trouvent.

**Le sénateur McIlraith:** Pour en revenir au régime, et je ne parle pas de celui qu'on propose ici, je désire savoir s'il est possible que nous ayons découragé certains investisseurs ...

**M. Bell:** Je comprends votre inquiétude.

**Le sénateur McIlraith:** ... en déterminant à qui le régime s'appliquera. J'aimerais que cette question précise soit tirée au clair.

**M. Bell:** Tout semble indiquer que «non».

**Le sénateur McIlraith:** Pour une société comme la vôtre.

**M. Bell:** Non. Mais dans le cadre d'un régime commercial, nous procédons aux mêmes analyses que nos partenaires. En ce qui a trait à l'analyse commerciale et à la réaction de nos partenaires qui doivent décider s'ils désirent investir dans notre société, la réponse est «non».

J'aimerais également ajouter que bien que vous ayez dit que les taxes n'étaient pas rétroactives mais que ce régime l'était, celui-ci s'applique aux terres.

**Le sénateur McIlraith:** Eh bien, il s'agit d'un droit.

**M. Bell:** Mais il ne s'applique pas à la production antérieure. Une redevance ne s'applique pas à la production antérieure, mais seulement à celle obtenue à partir de ce jour-là, même si avant l'imposition de la redevance, j'avais investi mon argent en fonction d'un certain ensemble d'hypothèses concernant la production et le traitement fiscal, et qu'on m'ait dit,

[Text]

going to pay a different royalty." I made my investment under a totally different set of circumstances.

**Senator McIlraith:** I don't want to repeat it again, but we are approaching this from a slightly different legal background. I have no doubt you are the master and I am not. However, I do draw a distinction between taxation and expropriation. They are two different things. You could spend hours arguing the point, but I do not think we need to pursue it.

**Senator Godfrey:** In referring to clause 28 you wondered why, if they are in production, the tax would not apply. You call it a fiscal policy of 25 per cent, and yet it applies even if they do not go into production until a couple of months after. Where is the distinction, if it is a straight tax like a royalty? There is certainly no exception contained in clause 28 for royalties, and yet there is with respect to this 25 per cent. Would you draw that distinction for me, please?

**Mr. Bell:** Let me read the clause, if I may, senator. There are some very specific fields at issue here. Is that not correct?

**Mr. Meneley:** Yes, Norman Wells, Kotaneelee and Pointed Mountain. I am not sure if Beaver River is still on production. I think Beaver River has been depleted so that there are only the three.

**Mr. Bell:** I would suggest that you address that question to those who drafted the legislation, but I would expect that, if you did a careful examination of those particular fields, you would find reasons to suggest that those fields—particularly gas fields in the area of Kotaneelee, Beaver River and Pointed Mountain—were having considerable amounts of difficulty in that they were producing a lot of water and less gas. There would be very specific reasons there and in the Norman Wells fields that would have led to their exemption on the ground that they could not support that kind of fiscal regime.

Incidentally, there is in the law continued jurisdiction for the minister to exempt fields in the future from the 10 per cent royalty, if they are found to be incapable of supporting the regime. I am not against flexibility in fiscal regimes. Quite the contrary: I am arguing for flexibility. There are fields that will in the future, I have little doubt, be exempted from the 10 per cent fixed royalty under the discretion of the minister. In their assessment of these two or three fields, they have found it economically necessary to exempt them in order to make the fields viable.

**Senator Godfrey:** If I may, Mr. Chairman, I should like to raise as a new issue the letter we received from Chevron Standard. I had asked them to supply us with certain information respecting discretions and so on.

I think it would be helpful to have your reaction to that, Mr. Bell. Have you seen a copy of the letter?

[Traduction]

lorsque les prix ont changé: «Désolé. Vous allez maintenant verser une redevance différente.» Lorsque j'ai fait mon investissement, le contexte était complètement différent.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne veux pas le répéter encore une fois, mais nous abordons cette question en fonction d'éléments juridiques légèrement différents. Vous êtes sans contredit l'expert. Toutefois, je fais une certaine distinction entre l'imposition de taxes et l'expropriation. Il s'agit de deux choses différentes. Vous pourriez passer des heures à débattre la question, mais je ne crois pas qu'il y ait lieu de le faire.

**Le sénateur Godfrey:** En ce qui a trait à l'article 28, vous demandiez pourquoi, si l'exploitant est passé à l'étape de la production, la taxe ne s'appliquerait pas. Vous dites qu'il s'agit d'une politique fiscale de 25 p. 100, et pourtant la taxe s'applique même si l'exploitant ne passe à la production que deux mois plus tard. Comment cette politique diffère-t-elle d'une imposition directe comme une redevance? Il n'y a certainement pas d'exception à l'article 28 pour les redevances, et pourtant il y en a une à l'égard de ces 25 p. 100. Pourriez-vous m'expliquer la différence, s'il-vous-plaît?

**M. Bell:** Monsieur le sénateur, permettez-moi de lire la disposition. Ce sont des gisements très précis qui sont en cause ici. N'est-ce pas?

**M. Meneley:** C'est exact, ceux de Norman Wells, de Kotaneelee et de Pointed Mountain. Je ne sais pas si on obtient toujours une production de Beaver River. Je crois que ce gisement a été épuisé; il ne reste donc que les trois que je viens de nommer.

**M. Bell:** Vous devriez poser cette question à ceux qui ont rédigé la loi; mais si vous étudiez attentivement ces gisements, vous découvririez que ces derniers, en particulier les gisements de gaz situés à proximité de Kotaneelee, de Beaver River et de Pointed Mountain, suscitent d'importants problèmes puisqu'ils produisent plus d'eau que de gaz. Il y aurait des raisons bien précises pour que ces gisements et ceux de Norman Wells aient été exclus; on a en effet jugé qu'ils ne pouvaient pas être astreints à ce genre de régime fiscal.

En passant, la loi prévoit que le Ministre peut exempter des champs de la redevance de 10 p. 100, s'il est prouvé que leurs exploitants ne sont pas en mesure de participer à un tel régime. Je ne m'oppose pas à une certaine souplesse des régimes fiscaux. Au contraire, c'est ce que je cherche à obtenir. Je suis persuadé qu'il y a des gisements qui seront sans contredit exemptés de la redevance établie de 10 p. 100 à la suite d'un jugement discrétionnaire rendu par le Ministre en ce sens. Lors de l'évaluation de ces deux ou trois gisements, on a découvert qu'il était nécessaire de les exempter si on voulait que les entreprises soient viables.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais qu'on discute de la lettre que nous avons reçue de la *Chevron Standard*. J'avais demandé à cette société de nous donner certains renseignements sur les pouvoirs discrétionnaires et ainsi de suite.

Je crois qu'il serait utile de connaître votre réaction face à cette lettre, monsieur Bell. Avez-vous eu l'occasion de la lire?



[Text]

**Mr. Bell:** We have not seen a copy of any letter from Chevron, but if you are addressing the question of the degree of discretion in the act, I can respond to that.

**Senator Godfrey:** Yes. Well, there are several points they make in their letter. For example, they refer to the definition of "significant discovery." They say that they believe the only purpose in the bill for defining the expression "significant discovery" was to allow the minister under section 45 to order the drilling of up to three wells simultaneously in relation to significant discovery.

**Mr. Meneley:** Would you like me to reply to that?

**Senator Godfrey:** Yes.

**Mr. Meneley:** The purpose of the significant discovery designation is in fact to permit the Crown to suspend work obligations on that land. In other words, if I have an exploration agreement and if the area of a significant discovery is effectively extended in perpetuity, as long as that significant discovery status is there and the exploration agreement does not expire, if the Crown feels the need to go to a drilling order, yes, it can go to a drilling order. But the purpose of the clause is not just so that the minister can issue a drilling order.

**Senator Godfrey:** Well, that is not what they say.

**Mr. Meneley:** I suggest you are getting a very biased point of view there.

**Senator Godfrey:** That is completely different from what they say so that is quite helpful.

Further in their letter they say they cannot think of any reason why the minister should order the cessation or suspension of production, other than for the committing of waste, and if that is the reason it should be spelled out. They say that if a national emergency occurs, then it should be a government and not a ministerial decision. They say that unless the reasons are spelled out subsection (b) should be deleted.

**Mr. Meneley:** All right, dealing with the object of that clause as I understand it, the application of it would be such that before a production licence was granted, one would hope that a market was available for the oil. If you visualize the situation that may well develop here, where Canada flips from a deficit oil supply position to a surplus oil supply position, the question of whether or not exports will be allowed, in order to handle that surplus, will have to be considered. The act requires the right to suspend production in that event. With regard to the expectation and knowledge of how the approval process for developing offshore fields will be handled, I doubt that that right will be needed very often because the government would probably not grant the production licence or the permission to develop a field if it were not going to permit production.

[Traduction]

**M. Bell:** Non, mais si vous parlez du degré de pouvoir discrétionnaire accordé dans la loi, je peux en discuter avec vous.

**Le sénateur Godfrey:** Très bien. Plusieurs points sont soulevés dans cette lettre. Par exemple, on y parle de la définition de «découverte importante». Les auteurs de la lettre croient que si on a défini l'expression «découverte importante» dans le bill c'était uniquement pour permettre au Ministre, conformément à l'article 45, d'exiger le forage d'un maximum de trois puits à la fois lorsqu'il y a déclaration de découverte importante.

**M. Meneley:** Voulez-vous que je réponde à cette affirmation?

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**M. Meneley:** On a défini dans la loi l'expression «découverte importante» afin de permettre à la Couronne de suspendre l'obligation d'explorer les terres visées. Autrement dit, si j'ai conclu un accord de prospection et que les dispositions relatives à la découverte importante soient de fait prolongées à perpétuité, tant que le statut de découverte importante existera et que l'accord de prospection sera en vigueur, la Couronne pourra rendre un arrêté de forage. Mais la disposition ne vise pas simplement à conférer au ministre le pouvoir de promulguer un arrêté de forage.

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est pas ce que dit la société.

**M. Meneley:** Je crois que ce n'est pas un point de vue très objectif.

**Le sénateur Godfrey:** Mais c'est complètement différent de ce qu'elle dit; il est très utile d'avoir deux points de vue différents.

La société dit un peu plus loin dans cette lettre ne pas comprendre pourquoi le ministre devrait ordonner l'arrêt ou la suspension de la production, sauf s'il y a eu pollution; si c'est là la raison on devrait l'indiquer clairement dans la loi. Les auteurs de la lettre disent qu'en état d'urgence nationale, c'est le gouvernement et non pas le ministre qui devrait prendre une telle décision. Ils ajoutent qu'à moins qu'on n'énonce clairement les motifs d'une telle décision, le paragraphe b) devrait être supprimé.

**M. Meneley:** La disposition, telle que je la conçois, vise à s'assurer de l'existence d'un marché pour le pétrole, avant que soit accordée une licence de production. Compte tenu de la situation qui pourrait fort bien se produire si le Canada passait d'une position déficitaire dans le secteur du pétrole à une position excédentaire, il convient de déterminer si le gouvernement autoriserait les exportations de pétrole afin d'écouler ce surplus. La loi prévoit le droit de suspendre la production dans de telles circonstances. En ce qui a trait aux attentes et à la façon dont le procédé d'approbation d'exploitation des gisements au large des côtes sera exercé, je doute fort qu'on se serve de ce droit très souvent puisque le gouvernement n'accorderait probablement pas de licence de production ou de permis d'exploitation pour un gisement s'il n'avait pas l'intention d'en permettre la production.



[Text]

**Mr. Bell:** I am treading on very difficult territory here, but is it not also possible that you may want to shut a field in for a technical reason if it is affecting the production characteristics or ultimate recoveries of a field by, for example, producing more water than you would like?

**Mr. Meneley:** Yes, potentially there could be a conservation reason, and Chevron certainly recognizes that.

**Mr. Bell:** I might say that these capacities and this degree of discretion is in no way exceptional as compared with western Canadian regimes of the provinces or with the regimes of any other producing basin. These are very standard degrees in terms of discretion which apply throughout the world to permit a government to optimize the handling of its resource base for reasons of conservation, safety, export, domestic markets being given priority or what have you.

**Senator Godfrey:** I have one final question. An objection was raised with regard to the possibility that the government could restrict or require that companies give permission to transfer interests. The counter argument was to the effect that the government wants to maintain Canadianization. I think this should be spelled out in the bill, that there should not be this discretion. Chevron has suggested that the government change clause 52(2) to include, in effect, that the consent of the ministry cannot be unreasonably held. We got the impression from Chevron that the government could simply stop business, that they could not do farm-outs, that people would come in in the morning wanting something for the afternoon and they would have to go through all this red tape.

**Mr. Meneley:** With all due respect, I have a lot of dealings with Chevron and other companies, and one thing we do not do is come in in the morning and go out in the afternoon with a deal.

**Senator Godfrey:** Do you believe that this clause is unduly restrictive or makes it difficult in any way?

**Mr. Meneley:** No. It is simply a fact of life. If you know that the rule is there, that you must obtain ministerial approval, then when you transfer documents you simply write in "subject to ministerial approval" and away you go.

**Mr. Bell:** And, again, senator, there is no jurisdiction in the world that does not maintain control over who can hold the permits for exploration or production of its lands. That is not exceptional. What is exceptional is that our laws of 1960 have not kept up with the evolution of circumstances over the two intervening decades. This has become commonplace and there is no country in the world that does not maintain control over who can own its land, to make sure that the guy who is there is financially capable, technically capable, performing the way you want him to perform, and there may be other criteria such as nationality percentages and so on.

One also should say that the fact that there is a discretion there does not mean that it will not be sensibly applied, that

[Traduction]

**M. Bell:** J'aborde ici un secteur un peu délicat, mais n'est-il pas également possible que vous désiriez fermer un gisement pour des raisons pratiques s'il nuisait à la production ou à la récupération finale d'un gisement, par exemple en produisant plus d'eau que vous ne le voudriez.

**M. Meneley:** Oui, cela pourrait se faire à des fins de conservation, et Chevron l'admet certainement.

**M. Bell:** J'aimerais dire que ces pouvoirs discrétionnaires et leur importance ne sont pas vraiment exceptionnels si on les compare aux régimes des provinces de l'Ouest où à celui de n'importe quel autre bassin productif. Il y a des normes établies en matière de pouvoirs discrétionnaires, lesquelles s'appliquent dans le monde entier afin de permettre au gouvernements de faire une utilisation optimale de leurs ressources à des fins de conservation, de sécurité, d'exportation, pour assurer la priorité aux marchés nationaux et ainsi de suite.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais poser une dernière question. On s'est opposé au fait que le gouvernement puisse empêcher les sociétés d'approuver des cessions de droits ou les forcer à le faire. On a répondu à cela que le gouvernement désirait assurer une certaine canadianisation. Je crois qu'il devrait être dit clairement dans le projet de loi qu'un tel pouvoir discrétionnaire ne sera pas conféré. La société Chevron a suggéré que le gouvernement modifie le paragraphe 52(2) afin d'y stipuler que le ministère ne peut pas refuser son approbation sans motif valable. D'après Chevron, le gouvernement pourrait simplement tout arrêter, les participants ne pourraient plus céder leur intérêts, les gens viendraient le matin dans l'espoir d'obtenir quelque chose l'après-midi et toute une bureaucratie serait instituée.

**M. Meneley:** Sans vouloir vous contredire, j'ai beaucoup de contacts avec Chevron et d'autres sociétés, et nous n'avons jamais pu nous présenter le matin et conclure une entente l'après-midi même.

**Le sénateur Godfrey:** Croyez-vous que cette disposition impose des restrictions indues ou rende la situation plus difficile?

**M. Meneley:** Non. C'est tout simplement un fait. Si vous savez que le règlement existe, que vous devez obtenir l'approbation du ministre, vous n'avez alors, au moment de transférer le document, qu'à écrire «sous réserve de l'approbation du ministre».

**M. Bell:** Et encore une fois, monsieur le sénateur, tous les gouvernements du monde maintiennent un certain contrôle sur les détenteurs de permis d'exploration ou de production qui touchent leurs terres. Ce n'est là rien d'exceptionnel. Ce qui est exceptionnel, c'est que nos lois de 1960 n'ont pas suivi l'évolution qui s'est produite au cours des deux décennies suivantes. C'est là une pratique courante; tous les pays maintiennent un certain contrôle sur les propriétaires de leurs terres, afin d'assurer que ceux-ci sont financièrement et techniquement en mesure de travailler comme le gouvernement le désire; il pourrait y avoir d'autres critères comme le niveau de participation nationale et ainsi de suite.

On pourrait également dire que l'existence d'un pouvoir discrétionnaire ne signifie pas nécessairement que ce pouvoir

[Text]

farm-outs will no longer be part of the business. There will be farm-outs and there will be deals approved. As I understand the bill, and I would ask Mr. Gillespie to correct me if I am wrong, there will be the right of appeal if the minister abuses that clause by violating natural justice, a fair hearing, error of law or error of fact.

**Mr. Gillespie:** Not error of fact.

**Mr. Bell:** But there are certain grounds of appeal if something very strange happens in the exercise of discretion in this country which begins to complicate things. I might also say that the degree of discretion in the act generally is in part a reflection of what every country in the world has found the need to do, and that is accommodate itself to rapidly changing circumstances and, in the case of Canada, to extraordinarily vast areas with greatly diverse circumstances wherever one happens to fix in that area. If the discretion was not there, then a sensible administration and a reasonable commerciality throughout could not be accomplished. Any single regime will not fit the extraordinary range of circumstances which exist from the onland just north of Alberta to the Beaufort Sea, the Arctic islands, the east coast, proximity to shore, deeper water and so on. If we had to legislate to change regulations, we would spend most of our lives reading legislation and regulations.

In the context of Canada, it is necessary, because of the diversity and even higher urgency for discretion that might not be there in a more homogeneous circumstance, to tolerate this influence.

**Senator Godfrey:** Is this wide discretion in other parts of the world completely open-ended, or is there some indication of the basis upon which the discretion would be administered?

**Mr. Bell:** In the case of Norway or the United Kingdom, it is totally discretionary. In fact, not only is it discretionary as to whether they can say "yes" or "no", they can, for example, change companies around, and, even though one company may have begun an operation with one group, it may change to another group and match up with partners it did not come in with.

**Senator Godfrey:** And in the case of Alberta, is there open-ended discretion?

**Mr. Meneley:** No, I would not say it is open-ended. There is certainly provision for discretion, but we must remember that Alberta is a relatively homogeneous jurisdiction. All development is onshore and it is relatively well known. We, however, are dealing with a tremendous diversity, much more so than in Alberta.

**Senator Cook:** I wonder whether the witness would address the questions of the magnitude of the obligations which will be vested in Petro-Canada for the exploration of these Canada lands and where the money and manpower will come from.

[Traduction]

sera utilisé à bon escient ni que la cession d'intérêts ne sera plus possible. On pourra toujours céder des intérêts et faire approuver des projets. Si j'ai bien compris la teneur du bill, et j'espère que M. Gillespie me corrigera si je fais erreur, on aura toujours le droit d'interjeter appel si le ministre commet des abus en violant les règles de justice naturelle, en refusant une audience juste, ou en commettant une erreur de droit ou de fait.

**M. Gillespie:** Non, pas s'il y a une erreur de fait.

**M. Bell:** Mais certains motifs d'appel sont prévus s'il se déroule au Canada quelque chose de vraiment étrange dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, et que cela complique un peu la situation. Je pourrais également dire que le degré de pouvoir discrétionnaire accordé dans la loi est généralement, en partie, du moins une illustration de ce que chaque pays a jugé bon de faire, soit de s'adapter à des circonstances qui changent rapidement et, en ce qui a trait au Canada, à des régions très vastes dont les divers secteurs connaissent des conditions très différentes. Si aucun pouvoir discrétionnaire n'était prévu, il serait alors impossible d'assurer une saine administration et un degré raisonnable de rentabilité. Aucun régime ne pourrait convenir à l'éventail extraordinaire de conditions qui existent du nord de l'Alberta à la Mer de Beaufort, dans les îles de l'Arctique, sur la côte est, près du rivage, au large des côtes et ainsi de suite. Si nous devons légiférer pour modifier les règlements, nous passerions la plus grande partie de nos vies à lire les lois et les règlements.

Au Canada, il est nécessaire de tolérer cette influence en raison de la diversité des régions et du besoin encore plus important d'avoir un pouvoir discrétionnaire qui ne serait peut-être pas nécessaire si les circonstances étaient plus homogènes.

**Le sénateur Godfrey:** Ce pouvoir discrétionnaire de durée limitée dans les autres parties du monde n'a-t-il pas, ou y a-t-il des indications sur la façon dont ce pouvoir pourrait être utilisé?

**M. Bell:** Pour ce qui est de la Norvège ou du Royaume-Uni, ce pouvoir est complètement discrétionnaire. De fait, non seulement les autorités investies de ce pouvoir peuvent dire «oui» ou «non», elles peuvent également substituer les sociétés les unes aux autres; même si une société a peut-être déjà entrepris l'exploitation avec un groupe donné, on peut la changer de groupe, lui associer de nouveaux partenaires.

**Le sénateur Godfrey:** Pour ce qui est de l'Alberta, y a-t-il un pouvoir discrétionnaire sans durée limitée?

**M. Meneley:** Non, je ne dirais pas cela. Il y a certainement une disposition prévoyant ce pouvoir, mais nous ne devons pas oublier que l'Alberta est une région relativement homogène. Tout les travaux d'exploitation se font à l'intérieur des terres et sont relativement bien connus. Nous cependant, nous connaissons une beaucoup plus grande diversité que l'Alberta.

**Le sénateur Cook:** Je me demande si le témoin pourrait discuter de l'importance des obligations de Petro-Canada à l'égard de l'exploration de ces terres du Canada et de ses sources de capitaux et de main-d'œuvre. Certains des témoins



[Text]

Some of the witnesses said that it would be impossible for any one company to adequately explore the lands.

**Mr. Meneley:** In terms of existing programs, we are exploring the land that is listed here. We are working damned hard, but we are handling it. During the early stages of seismic exploration we can cover a fair amount of acreage with marine seismology and with a manageable workload. We have put together a super professional staff of geologists, physicists and engineers which I would match against any company. So, in a nutshell, I am not concerned. We have the people, both the quantity and the quality, and if Mr. Bell will give me the money, we will do the job.

**Mr. Bell:** Also, if I can repeat something I said earlier, our land holdings are somewhat deceiving in their amounts. A large part of these holdings will not require high capital investment and exploration at this stage. Mr. Meneley will do a review of these holdings and he will relinquish some of them and concentrate on the drillable prospects. I think that the intensity with which some of that land will merit exploration is grossly exaggerated. These holdings were held by other companies and they turned them back. Our critics are welcome to pick up what we have left, but no one is standing in line to do so.

**Senator Cook:** Where does the money come from?

**Mr. Bell:** Well, for example, for this year we have a capital budget of \$1.050 million. In order to mount a program of that magnitude, we will have drawn \$335 million of equity from the government. The rest of it will come from two sources: One will be our cash flow, that is, revenue from our existing production which has increased very handsomely over the years; and the other will be from the incentive systems of tax shelters and grants that exist in Canada now which finance us and everyone else in carrying out the exploration. We will mount a \$1 billion program at an equity cost of \$335 million.

**Senator Cook:** Will the payment of your acquisitions make some demand on your cash flow?

**Mr. Bell:** The numbers I am giving you are consistent with the repayment of our debt. The proportion of our capital budget, that has been financed by internal cash, has gone up over the years.

**Senator Cook:** From what to what?

**Mr. Bell:** To begin with it was 100 per cent from equity and now 33 or 34 per cent of our total spending comes from equity and the rest comes from other sources. Those acquisitions have doubled, tripled and quadrupled in value. Earlier ones have quadrupled and subsequent ones have gone up less dramatically. The cash flow has gone up likewise, and this has helped us in the financing of other programs.

[Traduction]

ont dit qu'une seule société ne serait pas en mesure d'explorer adéquatement ces terres.

**M. Meneley:** En ce qui a trait aux programmes déjà en œuvre, nous explorons les terres dont vous avez la liste. Cela représente beaucoup de travail, mais nous y arrivons. Au tout début de nos travaux de prospection sismique, nous pouvons étudier une assez grande superficie grâce à la sismologie marine, pourvu que la charge de travail soit raisonnable. Nous avons rassemblé une équipe d'employés hautement spécialisés dont des géologues, des physiciens et des ingénieurs que je comparerais à celle de n'importe quelle autre société. Je ne suis donc pas inquiet. Nous avons le personnel, tant du point de vue de la quantité que de la qualité et, si M. Bell nous fournit les fonds, nous nous acquitterons de la tâche.

**M. Bell:** En outre, si je puis me permettre de répéter quelque-chose que j'ai déjà dit, il ne faut pas se laisser impressionner par la dimension des terres que nous détenons car une grande partie d'entre elles n'exigeront pour l'instant ni de gros investissements ni des travaux d'exploration de grande envergure. M. Meneley procédera à une étude de ces terres; ensuite il en éliminera une partie afin de concentrer ses efforts sur celles qui favorisent le forage de puits. Je crois qu'on exagère énormément quant au potentiel d'exploration de quelques-uns de ces terrains. Ces terrains étaient détenus par d'autres sociétés qui les ont aliénés. Nous invitons nos critiques à ramasser ce que nous avons laissé, mais personne ne s'empresse à le faire.

**Le sénateur Cook:** D'où vient l'argent?

**M. Bell:** Eh bien, par exemple, pour cette année notre budget d'investissements est de \$1,050 milliard. Pour mettre en œuvre un programme de cette envergure, nous aurons obtenu \$335 millions du gouvernement. Quant au reste, il proviendra de deux sources: nous puiserons tout d'abord dans notre marge d'autofinancement, c'est-à-dire les recettes découlant de notre production qui s'est accrue très sensiblement au fil des ans; il y aura ensuite les systèmes de stimulants fiscaux comme les abris fiscaux et les subventions qui existent au Canada à l'heure actuelle et qui constituent pour nous une source de fonds tout comme pour n'importe quelle autre société qui s'adonne à la prospection. Nous mettrons en œuvre un programme de un milliard de dollars dont 335 millions proviendront du gouvernement.

**Le sénateur Cook:** Le paiement de vos acquisitions exige-t-il que vous puisiez dans vos fonds d'autofinancement?

**M. Bell:** Les chiffres que je vous donne cadrent avec le remboursement de notre dette. La proportion de notre budget d'investissements qui a été financé à même l'encaisse s'est accrue au fil des ans.

**Le sénateur Cook:** Pouvez-vous nous donner des précisions?

**M. Bell:** Au départ, la totalité provenait du capital social alors que maintenant 33 ou 34 p. 100 de l'ensemble de nos dépenses sont assumées à partir du capital social, le reste provenant d'autres sources. Ces acquisitions ont doublé, triplé et quadruplé de valeur. Les plus anciennes ont quadruplé de valeur tandis que les autres ont connu une hausse moins spectaculaire. La marge d'autofinancement s'est également



[Text]

**Senator Barrow:** You have pointed out how generous you think the treatment under this bill is as compared to other régimes in other countries. Would you care to speculate as to why the oil companies, particularly international oil companies, are so vehement concerning the back-in provisions of this bill?

**Mr. Bell:** No one likes to pay taxes or have land taken back, and we are included in that. As long as the game allows us to play by rules which allow the holding of more land, less expenditure operations, paying less taxes and having less participation in the revenue stream by government, then we are content. No one likes restrictions on dimensions of freedom and no one likes government at the table.

**Senator Barrow:** It is more than that—they are actually vehement about it.

**Mr. Bell:** They were vehement in the North Sea when the régimes changed and said they would never drill again. They were vehement when the royalties in Alberta went up in 1974. At that time they said that was the end of the oil industry in Canada. Since then we have come through three or four years of historically high levels of activity in Canada which we have never seen before.

From a corporate interest, I would never argue against being allowed to hold more lands on more lenient terms at lower taxes and with higher prices. The corporate interest would be served far better by all these things.

The industry has put up with much more stringent circumstances everywhere else in the world. They have complained, but they have never left a basin with geological promise.

If the oil companies walk away from Canada, it will be because they do not find the perspectiveness of our acreage to be worthwhile. The oil companies have never left a basin where there are encouraging perspectives. They do not walk away from big oil. However, they will argue vehemently for more generous and lenient treatment and for freedom of movement which does not restrict them.

Governments around the world are saying that they can no longer sit back and face with equanimity the reliance on international decision-making in regard to where and when to drill. If we in Canada are to get beyond self-sufficiency to export surplus, we cannot sit back. Since the early seventies no government has been prepared to sit back and allow the international majors to make those decisions free from a focus on the domestic interests. However, not one has left and none are leaving now.

**Senator Molson:** This committee is very cognizant of the fact that, while we are dealing with Bill C-48, our relations

[Traduction]

élargie comparativement, ce qui nous a aidé à financer d'autres programmes.

**Le sénateur Barrow:** Vous avez souligné que le traitement offert dans le cadre de ce projet de loi est de loin plus généreux que celui de n'importe quel autre régime en vigueur dans d'autres pays. Voulez-vous nous dire pourquoi les sociétés pétrolières, les sociétés internationales en particulier s'attaquent avec autant d'acharnement aux dispositions dévolatives de ce projet de loi?

**M. Bell:** Personne n'aime verser des impôts ni être tenu de rendre des terres, il en va de même pour nous. Tant que selon les règles du jeu nous pouvons détenir un plus grand nombre de terres, que nos travaux d'exploration coûtent moins cher, que nous payons moins d'impôts et que le gouvernement participe moins aux recettes, nous sommes heureux. Personne n'aime que sa liberté d'action soit entravée et personne n'aime que le gouvernement partage les bénéfices.

**Le sénateur Barrow:** C'est plus que cela—les sociétés s'y opposent en réalité avec force.

**M. Bell:** Elles se sont opposées avec force dans la Mer du Nord lorsque les régimes ont été modifiés et elles ont protesté en disant que dorénavant elles se passeraient de forer des puits. Elles se sont opposées avec vigueur à la hausse des redevances en Alberta en 1974. Elles avaient dit à l'époque que c'était la fin de l'industrie du pétrole au Canada. Depuis lors, nous avons connu au cours des trois ou quatre dernières années des niveaux d'activités jamais égalés auparavant.

Prêchant pour ma paroisse, je ne m'opposerais jamais à ce qu'on me permette de détenir davantage de terres, à des taux d'imposition inférieurs tout en ayant des prix plus élevés pour le pétrole. L'intérêt de la société serait de loin mieux servi.

L'industrie doit faire face à des circonstances beaucoup plus rigoureuses ailleurs dans le monde. Elle s'est plainte, mais elle n'a jamais abandonné un bassin prometteur.

Si à l'avenir les sociétés pétrolières délaissent le Canada, c'est qu'elles sont d'avis que les terres accessibles à l'exploration ne sont pas prometteuses. Les sociétés pétrolières n'ont jamais abandonné un bassin qui offrait des perspectives encourageantes. Elles n'ont jamais délaissé des gisements importants. Elles continueront toutefois, à revendiquer avec force un traitement plus généreux et plus indulgent ainsi que la liberté d'action.

Les gouvernements du monde entier déclarent qu'ils ne peuvent plus désormais se croiser les bras et s'en remettre avec sérénité aux décisions qui se prennent au niveau international relativement aux endroits où les puits seront forés et aux moments auxquels ils le seront. Si nous les Canadiens voulons aller au-delà de l'autosuffisance pour exporter les excédents, nous ne pouvons nous croiser les bras. Depuis le début des années 70 aucun gouvernement n'a été disposé à se croiser les bras et à permettre aux grandes sociétés internationales de prendre des décisions sans tenir compte des intérêts nationaux. Toutefois, aucune de ces sociétés ne s'est retirée d'un pays et aucune d'entre-elles n'est en train de le faire maintenant.

**Le sénateur Molson:** Notre Comité est très au courant du fait que, alors que nous étudions le bill C-48, nos relations avec

[Text]

with the United States of America and the business community are very much broader and there are a great number of differences between us and the American people at the present time.

We would very much welcome an opportunity to find a way of eliminating another serious complaint. The complaints are more vehement and worse than they ever were. The oil lobby is certainly one of the most powerful factors in the Congressional picture. If it were possible to eliminate one of the things that the international companies find most objectionable, we would be happy to do so.

**The Chairman:** One of the most important pieces of evidence we have heard today is the admission by Mr. Bell that the régime is not adequately flexible in relation to small producers or high-cost operations. He has not addressed himself to that question. He admits that that is an open area.

**Senator Godfrey:** My understanding is that that is not really a concern at the present time as far as the Canada lands are concerned.

**Mr. Bell:** I certainly share Senator Molson's concern that we should maintain good relations and draw capital in. The 50-per-cent target level of Canadian participation means a lot of growth and, therefore, the role of foreign investment will be much greater in the future relative to our economy.

As to changes of policy that might be appropriate to ameliorate those circumstances, I cannot speak to that. I can say that we can live with it. We live with worse all over the world, and so do they.

As to the one issue that I identified as a problem with respect to flexibility, I think that Senator Godfrey understands me properly. The fact of the matter is that we are looking at a basin that has been very slightly explored.

**The Chairman:** Where?

**Mr. Bell:** On the east coast, the Arctic islands and everywhere else on the Canada lands. In Canada something like 450 exploratory wells have been drilled. Forty thousand have been drilled in western Canada. On the other hand, over 400,000 exploratory wells have been drilled in the United States.

**Senator Barrow:** It is a different environment.

**Mr. Bell:** Absolutely, but the dimensions of the sedimentary basin on the Canada lands are enormous; they are vast in comparison. You can go from the northern end of Alberta to the producing fields of Mexico and you are only covering the distance of the east coast, and you have not gone into the Arctic yet. It is a vast sedimentary basin in which we have only put down some 400 holes in the history of Canada. What we are looking for as a result is big finds. You start by looking at big structures and, as Mr. Meneley said, if you do not find them in some of those areas, I do not care what your fiscal régime is, you are not going to be very interested.

[Traduction]

les États-Unis d'Amérique et le monde des affaires sont beaucoup plus étendues et qu'à l'heure actuelle les deux peuples ne s'entendent pas sur une foule de questions.

Nous serions très heureux d'avoir l'occasion de trouver un moyen de régler une autre revendication importante. Les plaintes sont de plus en plus véhémentes. Le groupes de pression de l'industrie pétrolière est assurément un des facteurs les plus puissants au Congrès. S'il existait un moyen de supprimer un des éléments auquel s'opposent le plus les sociétés internationales, nous serions heureux de le faire.

**Le président:** Un des témoignages les plus importants qu'il nous ait été donné d'entendre aujourd'hui, c'est l'avoué par M. Bell que le régime n'est pas assez souple à l'égard des petits exploitants ou des travaux exigeant des coûts élevés. Il n'a pas abordé cette question. Il admet qu'il s'agit là d'une question «ouverte».

**Le sénateur Godfrey:** Je suis d'avis qu'il n'y a vraiment pas là de quoi s'inquiéter du moins en ce qui concerne les terres du Canada.

**M. Bell:** Je partage assurément le souci du sénateur Molson à savoir que nous devrions maintenir de bonnes relations et attirer des capitaux. Le niveau cible de participation canadienne de 50p. 100 signifie une croissance importante; l'investissement étranger aura donc dorénavant un rôle plus important à jouer par rapport à notre économie.

Quant aux changements de politique qui pourraient s'imposer pour améliorer ces circonstances, je ne peux en parler. Je puis dire que nous pouvons nous en accommoder. Nous devons faire face, à de pire conditions partout dans le monde et il en va de même pour les autres sociétés.

Quant au problème de la souplesse, je crois que le sénateur Godfrey m'a bien compris. Le fait est qu'il s'agit d'un bassin qui a très peu été exploré.

**Le président:** Où?

**M. Bell:** Sur la côte est, dans les Îles de l'Arctique et partout ailleurs sur les terres du Canada. Au Canada, quelque 450 puits d'exploration ont été forés dont 40,000 puits ont été forés dans l'Ouest du Canada. Par contre, plus de 400,000 puits d'exploration ont été forés aux États-Unis.

**Le sénateur Barrow:** Il s'agit d'un environnement différent.

**M. Bell:** Tout à fait, mais les dimensions du bassin sédimentaire sur les terres du Canada sont énormes; comparativement, elles sont immenses. Vous pouvez aller de la partie la plus septentrionale de l'Alberta jusqu'aux gisements en exploitation du Mexique mais cela ne représente que la distance de la côte est sans même avoir touché à l'Arctique. Il s'agit d'un vaste bassin sédimentaire dans lequel 400 puits seulement ont été forés depuis la découverte du Canada. Donc, ce que l'on cherche, ce sont de gros gisements. Vous commencez par chercher les gisements de grande envergure et, comme l'a dit M. Meneley, si vous n'en trouvez aucun dans ces régions, peu importe le régime fiscal en vigueur vous ne vous y intéresserez pas beaucoup.



## [Text]

From the early 1960s when exploration began in the area of the east coast, for example, you had on the Grand Banks alone some 60 or 65 dry holes drilled before the Hibernia discovery in 1979. People found some shows of hydrocarbons in some of those areas but they walked away. They were not large enough to be interesting in that kind of environment. The kind of structures we are looking at now, with modern technology and some of the instruments of exploration that are available to the industry, are considerably larger fields.

What I said about the smaller fields is that the régime, as it exists, will not be forgiving on the down side should that become necessary. It will become necessary if at the time we find it harder to develop fields or smaller fields and the price does not change, and it is not adjacent to existing developments that can support the infrastructure. If those things happen then we will need some flexible adjustments in the régime, if that oil is needed.

It may be that by that time what we find is that we have enough of the better fields and that we are producing more oil than the world can take, and, therefore, we would be foolish to concentrate our efforts in poking around the smaller fields to develop those when there would be more profitable fields to start with, namely, the bigger fields. In five or ten years we may want to go to those smaller fields with a more flexible régime or we may say, alternatively that the world does not yet want that oil. Just as tar sands project has only come to its time now, and just as the east coast has only come into its own as an economic commercial proposition now, it is possible that those smaller fields will not be, even when found, an appropriate development asset for Canada for another couple of decades. That is the risk of the game. You may drill and find a small field and walk away from it.

Before my involvement in this business, which Mr. Meneley can talk to, many holes were drilled in western Canada where people found gas and looked at it and said, "it is not worth anything." They left it and walked away to look for oil. Today, if you find a gas field of the kind they walked away from the, you say, "that is super." They were right then to walk away and they are right now to say it is super. The same thing will happen in Canada lands. We have no idea whether that will be appropriate or what the circumstances will be at the time. In time that will be considered, if necessary, but we just do not know that today. This régime will get the exploration and development of those big fields and lead us from the oil we see now to self-sufficiency.

## [Traduction]

A partir du début des années 60 lorsque des travaux d'exploration ont commencé sur la côte est, par exemple, quelque 65 puits ont dû être forés sur les bancs de Terre-Neuve avant de découvrir Hibernia en 1979. Certains y avaient découvert des traces d'hydrocarbure dans certaines régions, mais avaient laissé tomber. Ces indices n'étaient pas assez prometteurs pour revêtir quelque intérêt dans ce genre d'environnement. Le genre de structures qui nous intéresse pour l'instant, avec les techniques modernes et une partie de l'appareillage d'exploration dont dispose l'industrie, ce sont des gisements de loin plus importants.

Ce que j'ai dit au sujet des gisements de moindre importance, c'est que le régime, dans sa forme actuelle, n'encouragera pas ce type d'exploitation sur une échelle réduite si cela s'avérait nécessaire. Il faudra y apporter des modifications si, à un certain moment nous nous rendions compte qu'il est plus difficile d'exploiter des gisements de moindre importance, que le prix ne change pas et que ces derniers ne soient pas situés à proximité de gisements déjà en exploitation qui peuvent supporter l'infrastructure. Si cela se produisait il nous faudrait alors procéder à des rajustements si nous avons besoin de ce pétrole.

Il se peut que d'ici là nous nous rendions compte que les gisements plus importants que nous exploitons produisent du pétrole en quantités plus que suffisantes et que, par conséquent, nous serions bêtes de nous acharner à exploiter des gisements de moindre importance alors qu'il y aurait davantage de gisements plus rentables, à savoir les gisements de plus grande envergure. Il se peut que dans cinq ou dix ans nous voulions exploiter ces gisements de moindre importance sous le coup d'un régime plus souple ou que nous nous disions plutôt que le monde n'a pas encore besoin de ce pétrole. Tout juste comme le projet des sables bitumineux ne revêt que maintenant toute son importance et tout juste comme la côte est vient seulement d'offrir un avenir économique prometteur, il est possible que ces gisements de moindre envergure ne soient utiles pour le Canada, même une fois découverts que dans une vingtaine d'années. C'est un risque à courir. Il se peut que vous foriez un puits, que vous découvriez un petit gisement et que vous l'abandonniez.

Avant que je me lance dans cette entreprise, et M. Meneley peut en parler, de nombreux puits avaient été forés dans l'Ouest du Canada; on y avait découvert du gaz mais on s'était alors contenté de dire que cela ne valait rien. Ces prospecteurs ont préféré chercher du pétrole. Aujourd'hui, lorsqu'on découvre un gisement gazifère du genre de ceux qui ont été abandonnés on trouve cela extraordinaire. Les prospecteurs ont eu raison de les abandonner et ils ont maintenant raison de dire que c'est extraordinaire. La même chose se produira à l'égard des terres du Canada. Nous n'avons aucune idée du régime qui sera approprié ni de ce que seront les circonstances. En temps opportun nous y penserons si besoin est, mais pour l'instant, nous ne le savons tout simplement pas. Nous pourrions, grâce à ce régime, procéder à des travaux d'exploration et exploiter ces gros gisements de manière à produire tout le pétrole dont le pays a besoin pour devenir auto-suffisant.



[Text]

**The Chairman:** We have given this quite a going over, Mr. Bell, and I was going to use Senator Barrow's word, "vehement," but perhaps you fell short of being vehement in your support of the regime that is contemplated now.

**Mr. Bell:** I would prefer the word "objective."

**The Chairman:** Your presentation was clear and forceful. We have heard a lot of evidence that we have to correlate but do not feel that you are through with us now because developments may arise by way of evidence since tomorrow we are hearing witnesses from the Government of the Northwest Territories. I believe their chief concern is the environment, but we can only speculate on that until we have their brief.

I want to thank you and Mr. Meneley for appearing here. Perhaps we may have to call you back to clarify some things in the light of what we hear in future evidence.

**Senator Godfrey:** May I make one observation? I would use the words "compelling" and "more persuasive" rather than "vehement" because this evidence has really given us a completely different slant from what we have had. I would like Mr. Gillespie to draw the attention of the oil companies to this evidence so that we can have their reactions soon.

**Mr. Gillespie:** I believe some of them are represented here, Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I refer particularly to this business of whether or not they want to go back to the 50/50 sharing and how it compares to the 25 per cent back-in and their reaction to Mr. Bell's factual statement that these discretionary rights are common all over the place.

**The Chairman:** We will make note of that. I should mention that tomorrow morning the committee will meet at 9.30 to hear witnesses from the Government of the Northwest Territories, and we have a full schedule for next week when we will hear the minister, the Canadian Institute of Resources Law and the Aquitaine Company of Canada, and perhaps there will be several others who are hoping to appear.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Nous avons consacré beaucoup de temps à cette question, M. Bell, et j'allais utiliser l'adjectif du sénateur Barrow «véhément» mais vous êtes peut-être loin d'appuyer avec force le régime proposé maintenant.

**M. Bell:** Je préférerais l'adjectif «objectif».

**Le président:** Votre présentation était claire et sans ambages. Nous avons entendu un grand nombre de témoignages auxquels il nous faut donner suite; nous ne croyons toutefois pas en avoir fini avec vous puisqu'il se peut que de nouvelles questions soient soulevées dans le cadre des prochains témoignages; nous entendrons demain des représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Je crois qu'ils s'inquiètent surtout des répercussions sur l'environnement. Nous ne pouvons que le présumer tant que nous n'avons pas reçu leur mémoire.

Je veux vous remercier ainsi que M. Meneley d'avoir comparu devant les membres du Comité. Il se peut que nous vous demandions de revenir afin d'éclaircir certains points à la lumière de ce que nous entendrons dans le cadre des prochains témoignages.

**Le sénateur Godfrey:** Me permettez-vous de faire une observation? J'utiliserais les adjectifs «concluant» et «plus persuasif» plutôt que «véhément» parce que le témoin nous a fait part d'un point de vue tout à fait différent de ceux qui nous ont été livrés jusqu'à maintenant. J'aimerais que M. Gillespie attire l'attention des sociétés pétrolières sur ce témoignage afin qu'elles nous fassent connaître au plus tôt leurs réactions.

**M. Gillespie:** Je crois que certaines d'entre elles sont représentées ici, sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Je veux tout particulièrement parler de cette question de savoir si elles veulent ou non en revenir au partage moitié-moitié ainsi qu'à la façon dont il se compare à la classe dévolutive de 25 p. 100; je voudrais également connaître leurs réactions à la déclaration de M. Bell portant que ces droits discrétionnaires sont universels.

**Le président:** Nous en prendrons note. Je devrais mentionner que demain matin le comité se réunira à 9 h 30 afin d'entendre des représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. La semaine prochaine nous entendrons le ministre ainsi que des représentants du Canadian Institute of Resources Law et de l'Aquitaine Company of Canada; nous entendrons peut-être d'autres témoins qui espèrent comparaître.

La séance est levée.





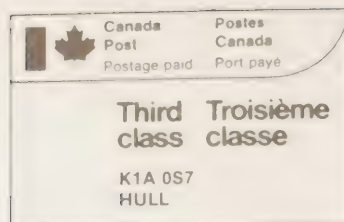












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada,  
45 Sacre-Coeur Boulevard,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada,  
45, boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From Petro-Canada:*

Mr. Joel I. Bell, Executive Vice-President:

Mr. Robert A. Meneley, President, Offshore and International Division.

### *De Petro-Canada:*

M. Joel I. Bell, vice-président principal;

M. Robert A. Meneley, président de la division offshore et internationale.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, December 3, 1981

Le jeudi 3 décembre 1981

Issue No. 72

Fascicule n° 72

## Sixteenth Proceedings on:

The subject-matter of Bill C-48,  
"An Act to regulate oil and gas  
interests in Canada lands and to  
amend the Oil and Gas Production  
and Conservation Act"

## Seizième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-48, «Loi  
réglementant les droits relatifs  
au pétrole et au gaz sur les  
terres du Canada et modifiant la  
Loi sur la production et la con-  
servation du pétrole et du gaz»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Walker—(20)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	McIlraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	(Colchester)
Hays	Walker—(20)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48,  
intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et  
au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la  
production et la conservation du pétrole et du gaz», avant  
que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis  
au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 3, 1981  
(96)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:40 a.m., to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow (*Deputy Chairman*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Smith, and Walker. (12)

*Present but not of the Committee:*

The Honourable Senator Lucier.

*In attendance:* Mr. Thomas S. Gillespie, Adviser to the Committee.

*Witnesses:*

*From the Government of the Northwest Territories:*

Honourable Richard Nerysoo, Minister of Energy and Resource Development;

Mr. Jeffrey G. Gilmour, Senior Legal Counsel—Energy;

Mr. Peter J. Hart, Energy Adviser, Energy and Resource Development Secretariat.

The Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. Gillespie.

On direction of the Chairman, the document entitled: "Notes for an Address by the Honourable Richard Nerysoo, Minister of Energy and Resource Development, Government of the Northwest Territories" is being printed as an appendix to this day's proceedings. (*See Appendix "72-A"*.)

At 11:25 a.m. the Committee adjourned until 3:30 p.m. on Tuesday, December 8, 1981.

ATTEST

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 DÉCEMBRE 1981  
(96)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 40, pour étudier:

La teneur du bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow (*vice-président*), Beaubien, Cook, Godfrey, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Smith et Walker. (12)

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:*

L'honorable sénateur Lucier.

*Aussi présent:* M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité.

*Témoins:*

*Du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest:*

L'honorable Richard Nerysoo, ministre de l'Énergie et du développement des ressources;

M. Jeffrey G. Gilmour, avocat-conseil principal—Énergie;

M. Peter J. Hart, conseiller en matière d'énergie, Secrétaire de l'Énergie et du développement des ressources.

Le Comité procède à l'audition des témoins, aidé de M. Gillespie.

A la demande du président, le document intitulé: «Note en vue d'une allocution de l'honorable Richard Nerysoo, ministre de l'Énergie et du développement des ressources, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest» est joint en annexe aux délibérations de ce jour. (*Voir Appendice «72-A»*.)

A 11 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 8 décembre 1981 à 15 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 3, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This morning we have before us representatives from the Government of the Northwest Territories. They are the Honourable Richard Nerysoo, Minister of Energy and Resource Development, Mr. Jeffrey G. Gilmour, Senior Legal Counsel concerning Energy, and Mr. Peter J. Hart, Energy Adviser, Energy and Resource Development Secretariat. The opening statement will be made by the Honourable Mr. Nerysoo. Mr. Nerysoo, you may proceed whenever you wish.

**The Honourable Richard Nerysoo, Minister of Energy and Resource Development, Government of the Northwest Territories:** Mr. Chairman, may I suggest to the committee that if there are any questions—

**The Chairman:** Our procedure is that you first make the opening statement, and then if you are supplementing it, that's fine, but you could run into questions at any moment.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, does the witness propose to read his brief entirely?

**Hon. Mr. Nerysoo:** Yes.

**Senator Laird:** The members of the committee are supposed to have read it; certainly I have.

**The Chairman:** Mr. Nerysoo, you will have to assume that we have read it.

**Senator Laird:** Otherwise it will consume all of your time here.

**Hon. Mr. Nerysoo:** Mr. Chairman, I have no serious problems with that. It is just that previously we had made a presentation to the Committee on National Resources and Public Works and our presentation was not complete in the record. We had only our summary in the record, which caused us some difficulty. However, I have no problems with that. In fact, I could speak quite clearly in summary form.

**The Chairman:** If we could put you on the right track, what are the points which you put forward against the provisions of Bill C-48?

**Hon. Mr. Nerysoo:** There are a number of points that we think should be improved upon, one being the issue of the potential for future responsible government in the Northwest Territories.

**Senator Laird:** Then there is no suggestion that you are ready for full provincial status?

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 3 décembre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill C-48, Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Ce matin des représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest comparaissent devant le Comité. Il s'agit de l'honorable Richard Nerysoo, ministre de l'Énergie et du développement des Ressources, M. Jeffrey G. Gilmour, conseiller juridique principal en matière d'énergie et M. Peter J. Hart, conseiller au secrétariat de l'Énergie et du Développement des ressources. La déclaration préliminaire sera faite par l'honorable M. Nerysoo. Monsieur Nerysoo, vous pouvez faire votre déclaration préliminaire.

**L'honorable Richard Nerysoo, ministre de l'Énergie et du Développement des Ressources, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest:** Monsieur le président, pourrais-je proposer au comité, s'il y a des questions...

**Le président:** Selon notre procédure, vous devez commencer par faire votre déclaration préliminaire et si vous voulez élaborer par la suite, libre à vous, mais vous devez être prêt à répondre aux questions à tout moment.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, le témoin propose-t-il de lire son mémoire en entier?

**L'honorable M. Nerysoo:** Oui.

**Le sénateur Laird:** Les membres du comité devraient l'avoir déjà lu en principe; pour ma part c'est chose faite.

**Le président:** Monsieur Nerysoo, vous devez faire comme si nous l'avions tous lu.

**Le sénateur Laird:** Autrement, la lecture du mémoire prendrait tout le temps qui vous a été alloué devant ce comité.

**L'honorable M. Nerysoo:** Monsieur le président, je n'y vois, pour ma part, aucun inconvénient sérieux. Je tiens seulement à faire remarquer que nous avons présenté ultérieurement au comité des Ressources nationales et des Travaux publics un exposé qui ne figurait pas en entier au compte rendu. Nous n'avions que notre sommaire, ce qui nous a causé certains problèmes. Cependant, en ce qui concerne notre mémoire, cela ne constitue pas un problème car je peux fort bien en dresser les grandes lignes d'une façon très claire.

**Le président:** Pour vous mettre sur la bonne voie si vous permettez, pourriez-vous nous dire quelles sont les dispositions du bill C-48 auxquelles vous vous opposez?

**L'honorable M. Nerysoo:** Il faudrait améliorer certains points à notre avis, notamment en ce qui concerne l'institution éventuelle d'un gouvernement responsable dans les Territoires du Nord-Ouest.

**Le sénateur Laird:** Donc, vous ne laissez pas entendre que vous êtes prêts à accéder au statut de province?



[Text]

**Hon. Mr. Nerysoo:** There is no suggestion of that nature at all, sir.

**Senator Laird:** I know that, from reading your brief.

**Hon. Mr. Nerysoo:** What we want to do is to add to the bill certain provisions that would allow us to progress to full responsible government.

**Senator Laird:** In due course?

**Hon. Mr. Nerysoo:** Yes.

**Senator Laird:** How soon do you think that would occur?

**Hon. Mr. Nerysoo:** If we can see that the federal government is prepared to allow us to pursue responsible government, then we can. The course itself has not been set out on a year-to-year basis, but I think that one of the indications from our House, in the sense of the Legislative Assembly, is that it is prepared to pursue responsible government. You know as well as I do that responsible government is not something that you hand over to any individual area or region. It is something that has to be attained through a responsible process.

**Senator Laird:** Right.

**Hon. Mr. Nerysoo:** And there may be a situation in this country, or in time, where the kind of responsible government that has been given to provinces in the past may not be the kind of relationship that the federal government may wish to achieve.

**Senator Laird:** How can that work if you are not on the same level as the rest of the provinces? You want a special deal.

**Hon. Mr. Nerysoo:** That all depends on what you refer to as "a special deal".

**Senator Laird:** From reading your brief it would appear to me that that is the input: that you, in the Northwest Territories, want some sort of a special deal.

**Hon. Mr. Nerysoo:** Let me explain again. The one thing that we see with regard to energy resources, to which this bill refers, is that the problems that have arisen due to the energy situation in Canada, and arrangements for sharing the resource, is something that you and I both know has caused a lot of conflict in this country. It is not our intention at all to pursue an arrangement in this country whereby we divide, on the issue of energy and resources, the country into two separate camps. That is not our situation.

**Senator Laird:** What is your intention?

**Hon. Mr. Nerysoo:** Our intention is to benefit from the resources. It is not to benefit at the expense of the federal government. We think there is an option open for us, but I believe that the one clear indication in the bill itself is that it does not protect our best interests. We do not say that it does not protect the federal government's best interests, and we also do not say that it ought not to protect the federal government's best interests. In fact, it has been my position that the federal government should play a more major role in the development of energy resources in this country. I have never disputed or negated that statement, and I do not think that any member of

[Traduction]

**L'honorable M. Nerysoo:** Pas du tout, monsieur.

**Le sénateur Laird:** C'est ce que j'ai compris à la lecture de votre mémoire.

**L'honorable M. Nerysoo:** Tout ce que nous voulons, c'est ajouter au bill des dispositions qui constitueraient des jalons vers l'accession à un gouvernement pleinement responsable.

**Le sénateur Laird:** En temps opportun?

**L'honorable M. Nerysoo:** Oui.

**Le sénateur Laird:** Quand cela se produirait-il selon vous?

**L'honorable M. Nerysoo:** Nous pouvons accéder au statut de gouvernement responsable si le gouvernement fédéral est prêt à nous le permettre. Les modalités d'accession n'ont pas été étalées sur une base annuelle, mais je crois que notre Chambre, c'est-à-dire notre Assemblée législative, a laissé entendre qu'elle était prête à s'orienter dans cette voie. Vous savez comme moi qu'on n'accorde pas d'emblée le statut de gouvernement responsable à une région donnée. Il faut prévoir un processus en matière de responsabilité.

**Le sénateur Laird:** Parfaitement.

**L'honorable M. Nerysoo:** Et il se peut qu'à cause de la situation ou de la conjoncture, existant au moment de cette accession, le type de gouvernement responsable dont les provinces ont été investies jadis ne comporte pas les relations interprovinciales que le gouvernement fédéral voudrait établir dans notre cas.

**Le sénateur Laird:** Comment pourriez-vous fonctionner si vous n'êtes pas sur le même plan que les autres provinces; vous voulez une sorte de marché spécial.

**L'honorable M. Nerysoo:** Tout dépend de ce que vous entendez par «marché spécial».

**Le sénateur Laird:** D'après votre mémoire, il semble bien que c'est de cela qu'il s'agit; vous voulez obtenir une sorte de marché spécial pour les Territoires du Nord-Ouest.

**L'honorable M. Nerysoo:** Permettez-moi de m'expliquer encore une fois. Pour ce qui est des ressources énergétiques, dont il est question dans ce bill, vous savez comme moi que les problèmes qui ont surgi à cause de la situation énergétique au Canada et les modalités d'ententes qui ont été conclues au chapitre du partage de cette ressource ont été à l'origine de bien des dissensions au Canada. Nous ne cherchons pas du tout à obtenir une entente qui diviserait le pays en deux camps sur la question de l'énergie et des ressources. Là n'est pas du tout notre intention.

**Le sénateur Laird:** Quelle est votre intention?

**L'honorable M. Nerysoo:** Nous voulons profiter de ces ressources, mais pas au détriment du gouvernement fédéral. Nous croyons qu'une option nous est ouverte, mais il ne fait pas de doute, à mon avis, que le bill à l'étude ne protège pas nos intérêts. Nous ne disons pas qu'il ne protège pas les intérêts du gouvernement fédéral et qu'il ne devrait pas les protéger. En fait, j'ai toujours été d'avis que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de premier plan dans le développement des ressources énergétiques du Canada. Je ne l'ai jamais nié et je crois que personne à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest n'a jamais déclaré devant un comité

[Text]

the Legislative Assembly in the Northwest Territories has ever come before any committee and stated that we were not willing to come to some arrangement—which does not necessarily mean that it exists now—whereby the federal government would benefit as much as the people in that region.

**Senator Laird:** But I get the impression from reading your brief that you expect to be given some sort of special status, apparently similar to Quebec.

**Hon. Mr. Nerysoo:** No. With regard to provincial arrangements, I do not believe that we are seeking anything different from what has occurred with the provinces.

**Senator Laird:** All right.

**Hon. Mr. Nerysoo:** In fact, what we are trying to say is that we want the federal government to establish some kind of arrangement whereby they also can benefit. It is not our intention to undermine them; nor is it our intention to say to the federal government "You don't have any rights at all"—which would be a foolish statement for me to make, in the first place.

**Senator Laird:** I think we could probably talk all morning about this; so let us move on to something else.

**The Chairman:** Mr. Nerysoo, with regard to the agreement which resulted in the establishment of the various western provinces, the federal authority, as part of that arrangement, made transfers of crown lands to the respective provinces. In the arrangement that was arrived at in relation to the Northwest Territories, there is no transfer to the government that was set up under the Northwest Territories Act. There is no transfer of crown lands. Is that the goal that you are seeking to achieve for the Northwest Territories at some time in the future—that you will become possessed of the title to the Crown lands that are situated within the boundaries governed by the Northwest Territories Legislature?

**Hon. Mr. Nerysoo:** Well, I believe it is quite clear that in the past when any region has attained responsible government, there has been an automatic transfer. One of the things that has occurred is the fact that there seems to be, during the transfer, an automatic outright ownership of resources. I repeat to you and to the members of the committee that in any arrangements that could be made, outright ownership is certainly something that should be looked at. One of those things that is of major concern to myself as a minister is controlling, for instance, the pace of development in the Northwest Territories—not necessarily stopping it, but controlling it, so that we can adjust the community or a specific region to specific development. When there are too many developments going on at once and too many projects being reviewed by the National Energy Board, we have a problem getting the resources and manpower into a specific region to help the communities there adjust. We have a very difficult time finding money to improve the infrastructure of the communities where these projects take place. Usually these communities find themselves at a disadvantage, as do we ourselves, because we do not have the finances or the resources to provide improvements to enable the communities to participate in the development.

[Traduction]

que nous n'étions pas prêts à accepter un accommodement quelconque—ce qui ne signifie pas nécessairement que cet accommodement existe dans les faits à l'heure actuelle—qui permettrait au gouvernement fédéral de bénéficier tout autant que les habitants de cette région des ressources énergétiques.

**Le sénateur Laird:** Mais toujours d'après votre mémoire, j'ai l'impression que vous espérez obtenir une forme de statut spécial comme celui du Québec.

**L'honorable M. Nerysoo:** Non. En ce qui concerne les modalités d'ententes provinciales, nous ne cherchons pas à obtenir un statut différent de celui accordé aux provinces.

**Le sénateur Laird:** Très bien.

**L'honorable M. Nerysoo:** En fait, nous souhaitons des modalités d'entente qui seraient également profitables au gouvernement fédéral. Nous n'avons pas l'intention de le saper sur le plan de sa compétence, ni de déclarer d'emblée qu'il ne jouit d'aucun droit, ce qui serait, venant de moi, une déclaration dénuée de sens.

**Le sénateur Laird:** Je crois que nous en aurions pour toute la matinée à discuter de cette question; passons à autre chose.

**Le président:** Monsieur Nerysoo, quand on a établi l'entente qui a donné naissance aux provinces de l'Ouest, l'autorité fédérale qui était partie de cette entente a procédé à un transfert des terres de la Couronne au projet desdites provinces. Dans l'accord sur les Territoires du Nord-Ouest, aucun transfert analogue n'a été prévu aux termes de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest. Il n'existe donc pas de transfert comme tel des terres de la Couronne dans ce cas-là. Est-ce ce genre d'entente que vous vous efforcez de conclure pour l'avenir afin d'obtenir les titres de propriétés des terres de la Couronne qui sont situées dans les limites régies par l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest?

**L'honorable M. Nerysoo:** Il semble bien évident que jadis, lorsque l'administration d'une région accédait au statut de gouvernement responsable, il y avait transfert automatique. Il y a eu notamment, si je ne m'abuse, propriété immédiate automatique des ressources au cours de ces transferts. Je répète, à vous et aux membres du Comité, qu'il faudrait certainement retenir la question de la propriété immédiate dans le cadre de toutes modalités d'entente qui pourraient être arrêtées. Ce qui me préoccupe beaucoup à titre de ministre, c'est le contrôle du développement des Territoires du Nord-Ouest—non pas nécessairement pour le freiner, mais pour l'harmoniser afin qu'une communauté ou une région donnée puisse s'y adapter. Lorsqu'il y a trop d'entreprises en cours en même temps, et trop de projets à réviser devant l'Office national de l'Énergie, nous avons du mal à obtenir les ressources et la main-d'œuvre locales nécessaires pour aider les communautés à s'adapter. Nous avons beaucoup de mal à trouver l'argent qui permettrait d'améliorer l'infrastructure des localités où ces projets sont menés. Généralement elles se trouvent désavantagées, comme nous-mêmes, parce que nous n'avons ni l'argent ni les ressources nécessaires pour leur fournir les moyens de participer à ce développement.



[Text]

On the issue of ownership of land, this is something which has been taken care of through history, but I would also say that it is a negotiable issue which could result in another arrangement. I am not saying that we may not agree with the outcome of such negotiations, just that we must negotiate and that our intention is to negotiate an arrangement that is agreeable to us. However, ten years from now that arrangement may change.

**The Chairman:** Mr. Nerysoo, when I asked you what it was that you wanted to bring to our attention which would involve changes and/or additions to Bill C-48, you did not reply.

**Hon. Mr. Nerysoo:** Mr. Chairman, we have a number of changes in mind, and they are outlined in the presentation. Most of these proposals affect certain changes that would protect ourselves, more so than affect the intent of the bill itself.

**Senator Walker:** What clause would you start with? What would you eliminate and what would you add?

**Hon. Mr. Nerysoo:** If you turn to page 5 of my presentation, I can give an example. Clause 5(6) of the bill allows the Minister of Indian Affairs and Northern Development to appoint such advisory bodies as he considers appropriate to advise him on matters relating to administration or operation of this legislation. We consider it essential that the territorial government involvement be given force in this legislation through the addition of these words:

and in matters affecting the peoples of the NWT, either directly or indirectly, these bodies shall include a representative of the Government of the N.W.T.

These words would provide us the opportunity to advise the Minister of Indian Affairs and Northern Development directly, providing him with ideas and points of view that would otherwise be denied him or blurred in the filtering process.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, if I may, I would ask the witness whether the same request was made of the committee of the House of Commons which dealt with this matter?

**Hon. Mr. Nerysoo:** Well, before the Commons committee, we were very general in our suggestions and suggested no amendments at the time.

**The Chairman:** Are you ready to do that now?

**Hon. Mr. Nerysoo:** I have just suggested the first change.

**Mr. Thomas Gillespie, Adviser to the Committee:** Would the Yukon government support the changes you propose here? Have you discussed these changes with the government of the Yukon?

**Hon. Mr. Nerysoo:** We have not discussed the changes with the members for the Yukon, but I assume that in matters concerning development in their areas they would be prepared to take part in any decision-making process.

[Traduction]

Quant à la propriété de la terre, cette question est du domaine de l'histoire, mais elle pourrait faire l'objet de négociations susceptibles d'aboutir à une autre forme d'entente. Je ne prétends pas que nous pourrions ne pas convenir des résultats de pareilles négociations, mais seulement qu'il faut négocier et que nous voulons un accord qui réponde à nos aspirations. Mais rien n'empêcherait de modifier un tel accord dans dix ans d'ici.

**Le président:** Monsieur Nerysoo, lorsque je vous ai demandé de me citer les points qui entraîneraient des modifications et/ou des additions au bill C-48, vous ne m'avez pas répondu.

**L'honorable M. Nerysoo:** Monsieur le président, nous avons un certain nombre de modifications à l'esprit qui figurent dans le mémoire. La plupart de ces propositions touchent certains changements qui nous protégeraient davantage, sans modifier vraiment l'objectif du bill.

**Le sénateur Walker:** Par quel article commenceriez-vous? Qu'aimeriez-vous voir supprimé et ajouté?

**L'honorable M. Nerysoo:** Si vous voulez bien passer à la page 5 de mon mémoire, je vais vous en fournir un exemple. L'article 5(6) du bill autorise le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à instituer l'organisme consultatif qu'il considère le plus compétent pour le conseiller sur des questions concernant l'administration ou l'exécution des dispositions de ce projet de loi. Nous estimons qu'il est essentiel que le gouvernement des Territoires ait voix au chapitre dans l'administration de ce projet de loi par l'addition des mots suivants:

et sur les questions touchant directement ou indirectement les habitants des Territoires du Nord-Ouest, ces organismes devront compter un représentant du gouvernement desdits Territoires.

Nous pourrions ainsi conseiller directement le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et lui faire connaître des idées et des points de vues qu'on pourrait omettre de lui communiquer ou qui seraient déformés en passant par des intermédiaires.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, puis-je demander au témoin si la même requête a été présentée au Comité de la Chambre des communes qui était chargé de cette étude?

**L'honorable M. Nerysoo:** Eh bien, nous avons été très général dans les suggestions que nous avons faites au comité des Communes et nous n'avons proposé aucun amendement à cet effet.

**Le président:** Êtes-vous prêts à le faire maintenant?

**L'honorable M. Nerysoo:** Je viens tout juste de proposer le premier.

**M. Thomas Gillespie, conseiller du Comité:** Le gouvernement du Yukon appuierait-il les modifications que vous proposez dans cette enceinte? En avez-vous discuté avec le gouvernement du Yukon?

**L'honorable M. Nerysoo:** Nous n'avons pas saisi les députés du Yukon de ces modifications, mais je présume, en ce qui concerne les projets de développement de leurs régions, ils seraient prêts à participer à tout processus de prise de décision.



[Text]

**Mr. Gillespie:** I would assume that the amendment you propose at the top of page 6 should also refer to the Yukon as well, if it is to be complete?

**Hon. Mr. Nerysoo:** That would be something for them to put forward.

**Mr. Jeffrey G. Gilmour, Senior Legal Counsel—Energy, Government of the Northwest Territories:** May I suggest that instead of the "Government of the Northwest Territories" it be changed to "Territorial Governments", if the Yukon territorial government agrees.

**Hon. Mr. Nerysoo:** On page 9 of the brief there is a suggested change with regard to clause 12. I suggest that clause 12 be amended by adding:

a) The Minister shall enter into exploration agreements with the holder.

b) The Minister and the Territorial Governments shall enter into socio-economic agreements with the holder. Any breach of said agreements by the holder will be subject to the penalties as defined in Section 57(1) and (2).

**Mr. Gillespie:** Could you give us some background as to why you propose these amendments?

**Hon. Mr. Nerysoo:** In the past we have worked with the federal government to develop socio-economic agreements with certain operators and certain petroleum companies in the Northwest Territories. We have found this arrangement to be extremely successful in providing employment for the people in the communities and in utilizing the services and businesses of those communities. We also believe that the industry should live up to the obligations they are committed to when they apply to the National Energy Board for clearance to begin a project or development. Because we are not a completely independent region, particularly in a financial sense, we find it very difficult to get the jobs we want. At this time we believe that the federal government should at least protect our best interests in this legislation.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, clause 12 includes two paragraphs, 1 and 2. Mr. Nerysoo, when you suggest that clause 12 be amended, to which paragraph would you have the amendments attached?

**Mr. Gilmour:** I suggest that the amendments be added to the end of clause 12(2).

**Senator Barrow:** I do not quite understand it when you say "The Minister and the Territorial Governments shall enter into socio-economic agreements with the holder."

**Hon. Mr. Nerysoo:** With regard to the amendments, it is at present in the discretion of the minister whether or not he should enter into an agreement.

**Senator Barrow:** But this modification makes it imperative.

**Hon. Mr. Nerysoo:** Yes, you are right, it does make it imperative, and it ought to be imperative, because with regard

[Traduction]

**M. Gillespie:** Sauf erreur, pour être complet, l'amendement que vous proposez au début de la page 6 doit comprendre également le Yukon?

**L'honorable M. Nerysoo:** Ce serait au gouvernement du Yukon de le présenter lui-même.

**M. Jeffrey G. Gilmour, conseiller juridique principal—Énergie, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest:** Je propose de remplacer «gouvernement des Territoires du Nord-Ouest» par «gouvernements des Territoires» si le gouvernement du Yukon y consent.

**L'honorable M. Nerysoo:** A la page 9 du mémoire, on trouve un projet de modification de l'article 12. Je propose que cet article soit modifié en ajoutant les mots suivants:

a) Le Ministre conclura des accords d'exploration avec le titulaire.

b) Le Ministre et les gouvernements des Territoires conclueront des accords à caractère socio-économique avec le titulaire. Toute violation desdits accords par le titulaire fera l'objet de sanctions aux termes du paragraphe 57(1) et (2).

**M. Gillespie:** Pourriez-vous nous dire pourquoi vous proposez cette modification?

**L'honorable M. Nerysoo:** Par le passé, nous avons participé avec le gouvernement fédéral à la mise au point d'accords à caractère socio-économique avec certains exploitants et certaines sociétés pétrolières des Territoires du Nord-Ouest. Nous avons trouvé ces accords fort productifs, à la fois en ce qui concerne la création d'emplois pour les habitants des localités et l'utilisation des services et des entreprises de ces communautés. Nous croyons également que l'industrie devrait respecter les engagements auxquels elle a souscrit lorsqu'elle a demandé à l'Office national de l'énergie l'autorisation d'entreprendre un projet de développement. Comme nous ne sommes pas une région totalement indépendante, surtout au sens économique, nous avons du mal à obtenir les emplois que nous désirons. Nous croyons maintenant que le gouvernement fédéral devrait au moins protéger nos intérêts dans le cadre de ce projet de loi.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, l'article 12 comporte deux paragraphes, les paragraphes 1 et 2. Monsieur Nerysoo, lorsque vous proposez de modifier l'article 12, sur quel paragraphe feriez-vous porter ces modifications?

**M. Gilmour:** Je propose que les modifications soient ajoutées à la fin de l'article 12(2).

**Le sénateur Barrow:** Je ne sais pas très bien lorsque vous dites que «le Ministre et les gouvernements des Territoires conclueront des accords à caractère socio-économique avec le titulaire.»

**L'honorable M. Nerysoo:** En ce qui a trait aux modifications, la décision de conclure des accords est laissée à l'heure actuelle à la discrétion du Ministre.

**Le sénateur Barrow:** Mais cette modification rend ces accords, obligatoires.

**L'honorable M. Nerysoo:** Oui, exactement, elle les rend obligatoires; il le faut bien parce que la population veut

## [Text]

to any development in a specific region the people want to be part of the development. This is especially true in the Northwest Territories. We do not find ourselves in a situation where we can go to the company and make demands of them. The nature of our government does not allow us to do that, though it would be in our best interests, because of a past arrangement between the Department of Indian Affairs and Northern Development, and because of an arrangement with the minister. I will give you an example. We signed a socio-economic agreement with Dome Petroleum which says that they must train and hire people from the Northwest Territories and use the services there wherever possible. It does not say that that have to, but I guess they do have to where competition is present. In any event, with regard to employment, I think it is necessary in our region.

Do you want us to benefit from resource development? What better way to benefit than by being part of that development and making sure that what is happening in our communities is reflected as well? We cannot any longer sit around and argue back and forth about whether we are part of that development. I think it is an obligation on the part of this government. You may talk about self-sufficiency and being independent of any other country in the world, but you have to make sure, internally, that the people you are serving are in fact part of the development. It is just as simple as that.

**The Chairman:** I do not think it is that simple, Mr. Nerysoo. For instance, take a territory like Nassau. There you have a government with full authority in every area except, perhaps, defence and foreign policy. They certainly, however, control employment and decide who may work, as you mentioned a moment ago. They also control immigration, and if they want to keep employment in the hands of the natives they have the means, through their control of immigration, of excluding anything in the form of a competitive labour force. Now, you do not have that authority. How would you go about defining who are the people who would qualify? The developer must first of all fill his need for employees by going to these people. Who designates them?

**Hon. Mr. Nerysoo:** In the north we have a fairly good idea. We have a project which locates people who are unemployed according to their technical expertise and academic training, but if you want to give protection to the people of the Northwest Territories, you have to do it not in the context of immigration policy, but in the light of the whole Canadian situation as it exists right now. For instance, if a pipeline were to be built tomorrow in the Northwest Territories the unions would be allowed to come in. The unions have a very powerful lobby in this country. We in the Northwest Territories do not have that strength, and we cannot protect our best interests without negotiating with the unions, yet it is not our responsibility at the moment to negotiate that protection.

The only way we can achieve that protection for the people of the Northwest Territories is to entrench it in legislation. We see the kinds of bills that are coming out as ways in which the

## [Traduction]

participer à la mise en valeur des ressources de sa région, tout particulièrement dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous ne sommes pas en mesure de présenter nos exigences aux compagnies. La nature de notre gouvernement ne nous le permet pas, même si ce serait tout à fait dans notre intérêt, en raison d'une entente avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord, et d'un accord avec le Ministre. Je vais vous donner un exemple. Nous avons signé avec la Dome Petroleum une entente socio-économique selon laquelle cette compagnie doit former et embaucher des gens des Territoires du Nord-Ouest et avoir recours dans la mesure du possible aux services offerts dans cette région. Cette entente ne stipule pas que la compagnie est obligée de le faire, mais je pense qu'elle l'est en fait lorsqu'il y a concurrence. De toute façon, en ce qui a trait à l'emploi, je pense que cette mesure est nécessaire dans notre région.

Voulez-vous que nous profitons de la mise en valeur de nos ressources? Or, la meilleure façon d'en profiter, c'est d'y participer et de veiller à ce que la situation de notre collectivité entre également en ligne de compte. Nous ne pouvons plus rester bien assis à discuter, pour savoir si nous participons ou non au développement; je pense que votre gouvernement a le devoir de nous y inclure. Il est bien beau de parler d'autosuffisance, et d'indépendance vis-à-vis des autres pays, mais il faut d'abord être sûr que la population du pays même participe effectivement au développement. C'est aussi simple que ça.

**Le président:** Je ne pense pas que ce soit aussi simple, monsieur Nerysoo. Par exemple, prenez un territoire comme Nassau. Il y a là un gouvernement qui a pleine autorité dans tous les domaines sauf, peut-être, la défense et la politique étrangère. Il a certainement son mot à dire toutefois en ce qui concerne l'emploi; il peut fixer ses règles d'embauche, comme vous l'avez mentionné il y a un moment. Il est également souverain en matière d'immigration, et s'il veut garder l'emploi aux mains de sa population, il a les moyens d'exclure toute main-d'œuvre concurrente par une politique d'immigration restrictive. Cependant, vous n'avez pas ces moyens. Comment détermineriez-vous qui est qualifié? La compagnie d'exploitation doit répondre à ses besoins en personnel en s'adressant d'abord aux personnes compétentes. Qui les signera?

**L'honorable M. Nerysoo:** Dans le Nord, nous en avons une assez bonne idée. Nous avons un projet de placement des chômeurs en fonction de leur expérience technique et de leur formation scolaire; cependant, si l'on veut protéger la population des Territoires du Nord-Ouest, il faut le faire non pas dans le contexte d'une politique d'immigration, mais en tenant compte de la situation actuelle dans tout le Canada. Par exemple, si l'on devait construire un pipeline demain dans les Territoires du Nord-Ouest, les syndicats seraient autorisés à participer aux travaux. Or, ils constituent une force de pression très importante dans notre pays. Dans les Territoires du Nord-Ouest, nous n'avons pas ce pouvoir, et nous ne pouvons pas protéger nos intérêts sans négocier avec les syndicats; pourtant, ce n'est pas à nous pour le moment qu'il incombe de négocier cette protection.

La seule façon de l'obtenir pour la population des Territoires du Nord-Ouest, c'est de l'inscrire dans la loi. Nous pensons que les projets de lois élaborés actuellement pourraient per-



[Text]

best interests of the people of the Northwest Territories can be protected.

You know as well as I do the power of the unions. Take the example of the Alaska pipeline. When the people in the Yukon asked for their interests to be protected in connection with the Alaska pipeline they were in fact put after the union workers. I think that is wrong. The unions may have jobs in the south, but in the north not all people have the advantage of belonging to a union. It is not a simple matter to apply for a card in the Pipeline Workers' Union or the Teamsters' Union. Indeed, it is very, very difficult. Once you are a member of such a union, of course your interests are protected; but until you get in there that is not the case, and we have to see to it that we have some method by which we can try to protect our best interests in connection with development in the north. That is the reason for these socio-economic agreements, and that is the reason why we think the minister should enter into exploration agreements protecting those interests. It is only common sense, as far as we are concerned, that we should try to bring this about.

I know that people will say that the interests of all Canadians should be protected, but that is not necessarily true because we do not have the advantages that everybody else has. Maybe five or 10 years from now we will be able to lobby for a better place in this country; but at the moment we are only beginning to lobby, and we think that there are certain protections that ought to be in this bill. Perhaps five years from now it may not be necessary.

**Senator Barrow:** I do not see the necessity for paragraph (a), which says:

(a) The Minister shall enter into exploration agreements with the holder.

I do not think that does the government of the Northwest Territories any good at all. I do, however, see the reasoning behind paragraph (b).

**The Chairman:** Senator Barrow, the fact is that the federal government owns the crown lands, so I do not see how a clause could be put in C-48 ordering the federal government to enter into exploration agreements. I cannot see any reason or explanation that would justify putting that in.

**Mr. Gillespie:** Perhaps I could add another observation, Mr. Chairman.

I find it difficult to understand the proposed amendment to clause 12. Clause 12 only gives the minister the discretion to enter into exploration agreements where there has been no notice called. I am wondering if you are addressing a specific issue here that I have not yet understood. It provides that the minister may enter into an agreement without notice where it is in the public interest. I do not understand your proposal that that be amended so that the minister "shall" enter into an agreement.

[Traduction]

mettre de protéger les intérêts de la population des Territoires du Nord-Ouest.

Vous connaissez aussi bien que moi la puissance des syndicats. Prenez par exemple le pipeline de l'Alaska. Lorsque les gens du Yukon ont demandé que leurs intérêts soient protégés dans ce secteur, ils ont en fait passé après les travailleurs syndiqués. Il y a quelque chose qui ne va pas. Les syndiqués peuvent avoir des emplois dans le Sud, mais dans le Nord, les travailleurs n'ont pas tous la possibilité d'appartenir à un syndicat. Il ne s'agit pas simplement de demander une carte du Syndicat des travailleurs du pipeline ou de la Fraternité des camionneurs. C'est en fait très, très difficile. Une fois que les travailleurs sont membres d'un syndicat de ce genre, leurs intérêts sont évidemment protégés, mais en attendant, ils n'ont aucune garantie. Nous devons donc trouver une méthode qui nous permettra de protéger nos intérêts dans la mise en valeur des ressources du Nord. C'est pourquoi nous demandons ces ententes socio-économiques, et pourquoi nous pensons que le Ministre devrait conclure des accords d'exploration pour protéger nos intérêts. En ce qui nous concerne, il n'est que normal de tenter de faire adopter cette solution.

Je sais que certains diront que les intérêts de tous les Canadiens doivent être protégés, mais ce n'est pas nécessairement vrai parce que nous n'avons pas les mêmes avantages que tous les autres. D'ici cinq ou dix ans, nous serons peut-être en mesure d'exercer une certaine influence pour obtenir une meilleure place dans notre pays, mais à l'heure actuelle, nous ne faisons que commencer à faire des démarches et nous pensons que le projet de loi devrait comprendre certaines protections. Celles-ci ne seront peut-être plus nécessaires dans cinq ans.

**Le sénateur Barrow:** Je ne vois pas la nécessité du paragraphe a), qui dit ceci:

a) Le Ministre conclura des accords d'exploration avec le titulaire.

Je ne pense pas que cette clause puisse aider le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Je conçois cependant facilement ce qui vous a poussé à proposer le paragraphe b).

**Le président:** Sénateur Barrow, le fait est que le gouvernement fédéral est propriétaire des terres de la Couronne, et je ne vois pas par conséquent comment on pourrait inclure dans le projet de loi C-48 une clause l'obligeant à conclure des accords d'exploration. Je ne vois aucune raison pour justifier cet ajout.

**M. Gillespie:** Je pourrais peut-être ajouter une autre observation, monsieur le président.

Je trouve difficile à comprendre la modification proposée à l'article 12. Ce dernier donne au Ministre le pouvoir de conclure à sa discrétion des accords d'exploration seulement lorsqu'aucun avis n'a été publié. Je me demande si votre modification porte sur une question précise que je n'ai pas encore comprise. L'article 12 prévoit que le Ministre peut conclure un accord sans préavis lorsque c'est dans l'intérêt public. Je ne comprends pas pourquoi vous proposez qu'il soit modifié de façon obliger le Ministre à conclure des accords de ce genre.



[Text]

**Hon. Mr. Nerysoo:** Well, we are the public too. The North-west Territories is the public. While you are providing oil and gas to the south, we have to look at what other options there are for Northerners. Jobs are one option. Business opportunities are another option. We talk about self-sufficiency as if it meant only that this country ought to be self-sufficient; but you have to remember that Northern people have to be self-sufficient as well, and they have to be protected. They have to benefit from development. It does not matter whether notice is given tomorrow. In the process, some kind of mechanism must be developed which allows for such protection and benefits for the people in the region and throughout Canada.

**Senator Molson:** How is that accomplished by paragraph (a) of clause 12, which appears on page 9 of your brief? How does this suggestion solve the problem? I think this is our difficulty here. We do not quite see how that subclause meets what you are struggling for. We can understand the socio-economic effects. In fact, I think all of us have heard quite enough about the problems which occurred in Alaska some years ago. We appreciate that you are worried about what may happen when development occurs, but I do not understand how paragraph (a) accomplishes the solution to this problem.

**Hon. Mr. Nerysoo:** In any agreement I assume there is a lot of work to be done in the sense of forming a policy for the federal government. There is no policy in place at present with regard to what will be agreed to in any exploration agreement. There is no policy.

**The Chairman:** Except to the extent that policy is formulated in Bill C-48.

**Hon. Mr. Nerysoo:** That, again, leaves to the discretion of the minister the decision on whether or not an agreement will be reached. If such an agreement protects the best interests of the people in my region and all Canadians, then so be it. However, there is talk about this country becoming self-sufficient in the oil industry. The only way to be self-sufficient is to have capable people working in that industry.

**Senator Molson:** How does this subclause accomplish that? That is our point.

**Hon. Mr. Nerysoo:** I am saying that the exploration agreement is an agreement in which exploration is allowed to occur. There are certain areas or certain arrangements which are agreed to by the minister. This agreement will encompass such things as the date on which the exploration will begin, the amount of time allowed between certain phases of that exploration, and so on. However, to be honest with you, an exploration agreement is basically a contract.

**Mr. Gillespie:** What do you accomplish by obliging the minister to enter into an agreement?

**Hon. Mr. Nerysoo:** I think that if a contract is entered into, it concerns not only the minister. You see, everybody is looking

[Traduction]

**L'honorable M. Nerysoo:** Eh bien, dans les Territoires du Nord-Ouest, nous faisons aussi partie du public. Vous fournissez du pétrole et du gaz au Sud, mais nous devons considérer de notre côté les avantages possibles pour les Canadiens du Nord; il peut s'agir par exemple d'emplois ou d'occasions d'affaires. Nous parlons d'autosuffisance comme si cela concernait seulement l'ensemble du pays, mais il ne faut pas oublier que la population du Nord doit aussi être autosuffisante, et qu'elle doit être protégée. Elle doit profiter du développement de sa région. Il n'est pas important qu'un avis soit publié ou non. Nous devons profiter de l'occasion pour mettre au point des mécanismes qui permettront d'assurer cette protection et ces avantages à la population de la région et de tout le Canada.

**Le sénateur Molson:** Comment pensez-vous y arriver grâce au paragraphe a) de l'article 12, qui figure à la page 9 de votre mémoire? Comment cette suggestion contribuera-t-elle à résoudre le problème? Je pense que c'est là que le bâtlesse. Nous ne voyons pas très bien comment ce paragraphe pourra répondre à vos besoins, même si nous en comprenons les effets socio-économiques. En fait, je pense que nous avons tous suffisamment entendu parler des problèmes qui se sont posés en Alaska il y a quelques années. Nous comprenons que vous soyez préoccupé par ce qui pourra se produire lorsque les ressources de votre région seront mises en valeur, mais je ne vois pas comment le paragraphe a) peut constituer une solution.

**L'honorable M. Nerysoo:** Dans tout accord, je suppose qu'il y a beaucoup de travail à faire dans le sens de l'élaboration d'une politique pour le gouvernement fédéral. Il n'existe aucune politique à l'heure actuelle en ce qui a trait au contenu des accords d'exploration. Il n'y a aucune politique...

**Le président:** Sauf dans la mesure où le projet de loi C-48 constitue un énoncé de politique.

**L'honorable M. Nerysoo:** Ce projet de loi laisse encore au Ministre le soin de décider s'il y a lieu de conclure ou non un accord. Si cet accord protège les intérêts de la population de ma région et de tous les Canadiens, je n'y vois aucune objection. Cependant, on parle de l'autosuffisance de notre pays dans l'industrie du pétrole. La seule façon d'y arriver, c'est de faire travailler des personnes qualifiées au service de cette industrie.

**Le sénateur Molson:** Mais comment ce paragraphe permettra-t-il d'atteindre ce résultat? C'est ce qui nous préoccupe.

**L'honorable M. Nerysoo:** Un accord d'exploration est un accord permettant l'exploration, selon lequel le Ministre donne son autorisation pour certains secteurs ou certaines ententes. Cet accord peut comprendre par exemple la date à laquelle l'exploration commencera, les délais prévus entre certaines phases de cette exploration, et ainsi de suite. Cependant, pour être bien honnête, il faut avouer qu'un accord d'exploration est essentiellement un contrat.

**M. Gillespie:** Que pensez-vous accomplir en obligeant le Ministre à conclure un accord?

**L'honorable M. Nerysoo:** Je pense que ce genre de contrat ne lierait pas seulement le Ministre. Voyez-vous, tout le monde

[Text]

at the minister as being the one who has obligations under that contract, but that is incorrect. The oil industry must have obligations under that contract as well. If it does not live up to its obligations to the region or to the people in Canada in general—

**The Chairman:** We are, however, at the beginning. We are back at the stage of an exploration agreement and the terms and conditions that are put into the exploration agreement.

**Hon. Mr. Nerysoo:** Yes, that is what I am saying.

**The Chairman:** This is what you are trying to address yourself to. Through this paragraph you are trying to have some voice in the terms and conditions of an exploration agreement, and in settling what those should be, is that right?

**Hon. Mr. Nerysoo:** That is one part of it. We are also trying to make it mandatory that agreements are reached. Whether they be in the public interest tomorrow or at some future date, at least in the interim, some kind of arrangement ought to be made which obliges the company to hire or utilize businesses in the region, or to utilize businesses in the country, if you want to talk about it in the total Canadian context.

**Senator Barrow:** I do not think that paragraph (a) really covers this issue.

**Mr. Gillespie:** Perhaps paragraph (b) does, but I am wondering what it is doing in clause 12, where it only applies to cases where there is no notice called because of public interest. It may well be that it would be better inserted in another clause or in a clause by itself.

**Hon. Mr. Nerysoo:** I think that it ought to be mandatory, no matter where it is inserted. That is what I am saying.

**Mr. Gillespie:** I understand.

**The Chairman:** However, it strikes us that if it should be inserted at all, you are putting it in the wrong place. It does not belong there. That is all we are saying.

**Hon. Mr. Nerysoo:** All I am saying is that it ought to be contained in the bill.

**Mr. Gillespie:** I believe I understand.

**The Chairman:** We are asking you to tell us why it should be inserted into the clause of the bill that you mention in your brief. We have not heard any rational explanation thus far as to your reasons why.

**Mr. Gillespie:** I suspect that you did not want it limited to the specific circumstances set out in clause 12.

**Hon. Mr. Nerysoo:** That is right. Perhaps not to those specific circumstances, but certainly where it makes mention of the discretionary option. That is the thing we are concerned about. It ought to be mandatory. We are not making it mandatory on the federal government. We know that at least at some time we can negotiate with the federal government. We are aware of that, but we are not in a position at the moment to negotiate with the oil industry as an entity separate from the federal government. We think that it is in the best

[Traduction]

considère le Ministre comme la seule personne ayant des obligations en vertu de ce contrat, mais c'est faux: l'industrie du pétrole doit aussi en avoir. Si elle ne respecte pas ses obligations envers la région ou la population du Canada en général...

**Le président:** Nous n'en sommes cependant qu'au début. Nous en revenons à l'étape de l'accord d'exploration et des conditions qui y seront incluses.

**L'honorable M. Nerysoo:** Oui, c'est ce que je disais.

**Le président:** C'est la question que vous tentez de résoudre. Grâce à ce paragraphe, vous essayez d'avoir votre mot à dire dans les conditions des accords d'exploration, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Nerysoo:** En partie. Nous essayons également de rendre ces accords obligatoires. Qu'ils soient dans l'intérêt public dans un avenir immédiat ou lointain, il faut prévoir au moins en attendant des ententes quelconques qui obligeront les compagnies à avoir recours aux employés et aux commerces de la région, ou du pays si l'on veut parler du contexte canadien global.

**Le sénateur Barrow:** Je ne pense pas que le paragraphe a) règle vraiment cette question.

**M. Gillespie:** Le paragraphe b) le fait peut-être, mais je me demande ce qu'il fait à l'article 12, où il ne s'applique que lorsqu'aucun avis n'est publié pour des raisons d'intérêt public. Cette disposition serait peut-être plus efficace si elle était intégrée à un autre article ou si elle faisait l'objet d'une clause distincte.

**L'honorable M. Nerysoo:** Je pense que ces ententes devraient être obligatoires, quel que soit l'article où elles sont prévues. C'est ce que je veux dire.

**M. Gillespie:** Je comprends.

**Le président:** Cependant, ce qui nous frappe, c'est que si vous tenez absolument à cette disposition, vous devriez l'introduire ailleurs. Elle n'a rien à faire là. C'est tout ce que nous voulons dire.

**L'honorable M. Nerysoo:** Et moi, tout ce que je dis, c'est qu'elle doit être incluse dans le projet de loi.

**M. Gillespie:** Je pense que je comprends.

**Le président:** Nous aimerions que vous nous disiez pourquoi cette disposition devrait être incluse dans la clause du projet de loi que vous mentionnez dans votre mémoire. Nous n'avons entendu jusqu'ici aucune explication rationnelle à ce sujet.

**M. Gillespie:** J'imagine que vous ne vouliez pas la limiter aux circonstances précises exposées à l'article 12.

**L'honorable M. Nerysoo:** C'est exact, peut-être pas à ces circonstances précises, mais certainement là où il est fait mention d'un choix discrétionnaire. C'est ce qui nous préoccupe. Les accords devraient être obligatoires; en disant cela, nous ne visons pas le gouvernement fédéral, car nous savons qu'au moins à un moment donné, nous pouvons négocier avec lui. Nous sommes conscients de cela, mais nous ne sommes pas à l'heure actuelle en position de négocier avec l'industrie du pétrole comme entité distincte du gouvernement fédéral. Nous



[Text]

interests of all people to make mandatory some much arrangement. I keep repeating this, but that arrangement ought to exist.

**The Chairman:** I thought I understood you to say that you think the requirement of entering into an exploration agreement should be mandatory. Then I thought I heard you say that you were not insisting, at this time, that there should be a mandatory agreement. Let us get on a basis where we are talking about the same thing.

**Hon. Mr. Nerysoo:** I shall try to explain it again. We do want agreements, whether they be in the exploration area, the development area or the production area. In this case, clause 12 refers to exploration. We think that it ought to be mandatory and that the exploration agreement ought to include the ministers and the territorial government. After the exploration agreement is reached, we think that socio-economic agreements ought to be entered into with the holder.

**Senator Molson:** Let me ask one question that is, perhaps, obvious to everybody else. Is it possible at the present time for somebody to come up and start exploring without any sort of agreement or contract with anybody? Could I move up to the Northwest Territories and begin exploration without the permission or agreement of anybody?

**Hon. Mr. Nerysoo:** I assume that there is a process by which you would enter an agreement.

**Senator Molson:** With whom?

**Hon. Mr. Nerysoo:** With the federal government; it is not with us.

**Senator Molson:** I see, with the federal government. If I am at the exploration stage, would that not be an exploration agreement? What other kind of agreement would it be?

**Hon. Mr. Nerysoo:** I am talking about the situation where it is left to the discretion of the minister. I want a situation where all exploration agreements, whether they be entered into tomorrow, are in the public interest. We still think that the public interest will be protected by some kind of an arrangement with the oil industry.

**The Chairman:** You, therefore, want to be the ones to determine what is in the public interest. In other words, it would not be the owner of the property but you, the Government of the Northwest Territories, who determines that. Is that what you are saying?

**Hon. Mr. Nerysoo:** No, that is not what we are saying.

**The Chairman:** That sounded very much like what you were saying.

**Mr. Gillespie:** Could I express my understanding of what you are trying to say? Is it simply this: that when an exploration agreement is entered into between the federal government and somebody who wishes to explore, you insist that there be

[Traduction]

pensons qu'il est dans l'intérêt de toute la population que ces ententes soient obligatoires. Je ne cesse de me répéter, mais c'est parce que ces ententes sont nécessaires.

**Le président:** Je pensais que vous aviez dit que la conclusion d'accords d'exploration devrait être obligatoire. Je pense ensuite vous avoir entendu dire que vous n'insistiez pas pour le moment sur la nécessité de conclure des accords obligatoires. Il faudrait peut-être que nous parlions de la même chose.

**L'honorable M. Nerysoo:** Je vais essayer de m'expliquer encore une fois. Nous voulons effectivement des accords, que ce soit dans le domaine de l'exploration, de la mise en valeur ou de la production. Dans ce cas, l'article 12 porte sur l'exploration. Nous pensons que les accords d'exploration doivent être obligatoires et viser à la fois les ministres et le gouvernement territorial. Après la conclusion de ces accords, nous pensons que des ententes socio-économiques doivent être conclues avec le titulaire.

**Le sénateur Molson:** Permettez-moi de vous poser une question dont la réponse est peut-être évidente pour tous les autres. Est-il possible pour le moment que quelqu'un commence à faire de l'exploration sans avoir conclu au préalable un accord ou un contrat quelconque? Pourrais-je m'en aller dans les Territoires du Nord-Ouest et y entreprendre des travaux d'exploration sans la permission ou l'accord de personne?

**L'honorable M. Nerysoo:** J'imagine qu'il existe des mécanismes pour conclure un accord.

**Le sénateur Molson:** Avec qui?

**L'honorable M. Nerysoo:** Avec le gouvernement fédéral, pas avec nous.

**Le sénateur Molson:** Je vois, avec le gouvernement fédéral. Si j'en suis à l'étape de l'exploration, ne s'agit-il pas d'un accord d'exploration? De quelle autre sorte d'accord peut-il s'agir?

**L'honorable M. Nerysoo:** Je parle de la situation où la décision est laissée à la discrétion du Ministre. Je voudrais que tous les accords d'exploration, qu'ils soient ou non conclus demain, soient considérés comme étant d'intérêt public. Nous restons persuadés qu'une entente quelconque avec l'industrie pétrolière protégera l'intérêt public.

**Le président:** Vous voulez donc décider vous-mêmes en quoi consiste l'intérêt public. Autrement dit, ce ne sera pas le détenteur d'une propriété mais vous, c'est-à-dire le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, qui en déciderez. Est-ce que je suis bien votre pensée?

**L'honorable M. Nerysoo:** Non, ce n'est pas ce que nous disons.

**Le président:** On avait pourtant bel et bien l'impression que c'est ce que vous disiez.

**M. Gillespie:** Me permettez-vous de faire le point pour voir si j'ai bien saisi ce que vous vous efforcez de nous faire comprendre? Voici: Lorsqu'il y a un accord d'exploration entre le gouvernement fédéral et une entreprise, vous tenez à incor-



[Text]

incorporated into an agreement your paragraph (b) whereby the territorial governments will enter into socio-economic agreements with the party entering into the exploration agreement?

**Hon. Mr. Nerysoo:** That is one part of it.

**Mr. Gillespie:** I have understood part of it, but what is the rest?

**Mr. Gilmour:** Mr. Chairman, if you take a look at clause 12 and the background to this particular submission, the discretion is left with the minister. It states that he does not have to enter into any exploration agreement whatsoever if he does not consider it to be in the public interest to enter into an exploration agreement. I suppose we are saying at this stage that we do consider it to be in the public interest that an exploration agreement be entered into between the government and the various companies. Right now, the way that clause 12 exists, it is a discretionary matter on the part of the minister. In other words, if he feels that it is not in the public interest to enter into an exploration agreement, he does not have to enter into one. We are saying that it is probably best—

**The Chairman:** Are you not leaving out some of the important words? It says:

The Minister may enter into an exploration agreement without a notice calling for the submission of proposals . . .

That is the ordinary way leading to the development of an exploration agreement: you invite proposals and you then try to reach agreement. What it is saying is that in certain circumstances the minister can dispense with the requirement of having to give notice. That is all it says.

**Mr. Gilmour:** For proposals.

**The Chairman:** Yes, for proposals. He can decide that it is in the public interest, and, if it is in the public interest, he can negotiate without the preliminary special proposals.

**Mr. Gilmour:** Mr. Chairman, I suggest that if that is the interpretation, I do not think there would be any difficulty with respect to the tendering process. If you can interpret that clause to mean that it is not mandatory for exploration agreements to be entered into, then I suppose—

**The Chairman:** In the way that I have interpreted it to you.

**Mr. Gilmour:** It is certainly not clear to us, when we read clause 12. That is all we are saying.

**The Chairman:** I think you should reflect on it a bit, because I think that is what it means.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, if we go back to clause 9—and this touches on Senator Molson's earlier question—it says:

An exploration agreement confers . . . the right to explore for and the exclusive right to drill for oil or gas . . .

Without clause 9 I presume there is no authority for anyone to explore or drill for oil or gas. Therefore I find it difficult to interpret clause 12(1) as saying that somebody has the right to

[Traduction]

porer à l'entente votre paragraphe b) qui stipule que les gouvernements territoriaux concluront des accords à caractère socio-économique avec la partie visée par ledit accord d'exploration?

**L'honorable M. Nerysoo:** En partie.

**M. Gillespie:** J'ai donc compris une partie de vos propos, mais qu'en est-il du reste?

**M. Gilmour:** Monsieur le président, l'article 12 et le texte qui sous-tend cette demande montrent bien que la décision est laissée à la discrétion du Ministre. Il précise notamment que le Ministre n'est pas tenu de conclure une entente d'exploration s'il croit qu'elle ne répond pas à l'intérêt public. Je présume qu'à ce stade-ci, nous parlons du principe que dans l'intérêt public, un accord d'exploration doit être conclu entre le gouvernement et les diverses sociétés. Sous sa forme actuelle, l'article 12 en fait une question laissée à la discrétion du Ministre. Autrement dit, s'il estime qu'il n'est pas de l'intérêt public de conclure un tel accord d'exploration, il n'a pas à le faire. Nous prétendons qu'il vaut probablement mieux . . .

**Le président:** N'êtes-vous pas en train d'escamoter certains mots importants? On dit:

Le Ministre peut conclure un accord d'exploration sans que soit publié un avis d'appel d'offres . . .

C'est pourtant de cette façon qu'on établit naturellement un accord d'exploration: on procède par appels d'offres et ensuite on tâche d'en venir à une entente. Mais ce qu'on dit dans ce cas-ci, c'est que dans certaines circonstances, le Ministre peut se dispenser de publier cet avis. C'est tout.

**M. Gilmour:** Pour des appels d'offres.

**Le président:** Oui, pour des appels d'offres. Il peut décider qu'il y va de l'intérêt public et, en l'occurrence, négocier sans procéder à des appels d'offres spéciales.

**M. Gilmour:** Monsieur le président, si c'est ainsi qu'il faut interpréter cet article, je ne crois pas que la question des appels d'offres susciterait des problèmes. Si selon cet article, la procédure d'appels n'est pas obligatoire pour conclure des accords d'exploration, je suppose donc . . .

**Le président:** Selon l'interprétation que j'en ai fait pour vous.

**M. Gilmour:** Cela ne vous saute pas aux yeux lorsqu'on lit l'article 12. C'est tout ce que nous disons.

**Le président:** Je crois que vous devriez y repenser car c'est bien ce que l'article veut dire.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, pour revenir à l'article 9, et cela concerne la question posée plus tôt par le sénateur Molson, il stipule:

Un accord d'exploration confère . . . les droits exclusif d'effectuer des forages pour recherches de pétrole ou de gaz . . .

Je présume que sans l'article 9, personne n'est autorisé à effectuer des forages pour rechercher du pétrole ou du gaz. Je trouve donc difficile d'interpréter le paragraphe 12(1) dans le

*[Text]*

explore and drill without an exploration agreement. I would tend to read that clause, as the chairman suggested, as being an exception to the general rule for giving notice for proposals; but I am certainly prepared to consider it further.

**The Chairman:** Mr. Nerysoo, you are going through your brief and you have referred to particular points. I take it that there are others that you wish to refer to. If so, please go ahead.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, clause 11 says that the minister shall call for tenders. It is then modified by clause 12, that in certain circumstances he does not need to do that.

**The Chairman:** He does not have to call for tenders.

**Senator Barrow:** That is right. That is all that clause 12 does, as I see it.

**Hon. Mr. Nerysoo:** Mr. Chairman, shall I continue?

**The Chairman:** Yes, please continue.

**Hon. Mr. Nerysoo:** My next point concerns the wording of clause 50(1)

**Mr. Gillespie:** That is on page 41 of the bill.

**Senator Barrow:** Mr. Nerysoo, really what you are saying is that you want the words "or the territorial government" added to that clause; is that not correct?

**Hon. Mr. Nerysoo:** May I read the amendment?

**The Chairman:** Yes, go ahead.

**Senator Barrow:** The only amendment that you are suggesting is that the words "or the territorial government" be added after the words "for the purposes of the administration", so that it reads "for the purposes of the administration or the territorial government".

**Hon. Mr. Nerysoo:** Right.

**Senator Barrow:** Those are the only four words that you suggest should be added.

**Hon. Mr. Nerysoo:** Yes.

**The Chairman:** Is there anything further that you wish to add to that?

**Hon. Mr. Nerysoo:** That is all, Mr. Chairman. May we come back to clause 49(9)? Our amendment is as follows:

The Minister shall direct payments from the relevant fund for environmental and social studies to be conducted, relating to the area or prescribed region as the Minister determines are necessary in order to decide whether or not to authorize exploration or development activities under this Act or any other Act of Parliament. The Minister shall conduct such studies with the assistance of the Territorial Governments.

**Senator Laird:** That is on page 11 of your submission.

*[Traduction]*

sens qu'on peut faire de la prospection et du forage sans accord d'exploration. Je suis plutôt enclin à voir dans cette disposition, comme l'a signalé le président, une exception à la règle générale concernant la publication d'un avis d'appels d'offres, mais je veux bien l'étudier davantage.

**Le président:** Monsieur Nerysoo, vous vous êtes attachés à certaines des questions soulevées dans votre mémoire. Si je ne m'abuse, il en existe d'autres que vous voudriez nous signaler. Pourriez-vous nous dire lesquelles.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, l'article 11 précise que le Ministre doit procéder à des appels d'offres; cet article est ensuite modifié par l'article 12 qui précise qu'en certaines circonstances, il peut se dispenser de le faire.

**Le président:** Il n'a pas à publier un avis d'appel d'offres.

**Le sénateur Barrow:** C'est exact. C'est tout ce que dit l'article 12, sauf erreur.

**L'honorable M. Nerysoo:** Monsieur le président, puis-je poursuivre?

**Le président:** Je vous en prie, faites.

**L'honorable M. Nerysoo:** Ma prochaine remarque porte sur la formulation du paragraphe 50(1) . . .

**M. Gillespie:** C'est à la page 41 du bill.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur Nerysoo, en fait vous voulez qu'on ajoute à l'article les mots «ou le gouvernement territorial», n'est-ce pas?

**L'honorable M. Nerysoo:** Puis-je lire l'amendement?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Barrow:** La seule modification que vous proposez, c'est d'ajouter les mots «ou le gouvernement territorial» après les mots «aux fins de l'application de ces lois», pour qu'on puisse lire «aux fins de l'application de ces lois ou du gouvernement territorial».

**L'honorable M. Nerysoo:** C'est exact.

**Le sénateur Barrow:** Ce sont les seuls mots que vous voudriez faire ajouter.

**L'honorable M. Nerysoo:** Oui.

**Le président:** Y a-t-il autre chose que vous vouliez ajouter à cet article?

**L'honorable M. Nerysoo:** C'est tout, monsieur le président. Pouvons-nous revenir au paragraphe 49(9)? Voici la teneur de notre amendement:

Le Ministre ordonnera que soient payés à même le fonds approprié le coût des études écologiques et sociales de la région prescrite qu'il juge nécessaires pour déterminer s'il convient ou non d'en autoriser l'exploration ou l'aménagement aux termes de la présente loi ou de toute autre loi du Parlement. Le Ministre dirigera lesdites études avec l'aide des gouvernements territoriaux.

**Le sénateur Laird:** Cet amendement figure à la page 11 de votre mémoire.

[Text]

**Mr. Gillespie:** Mr. Nerysoo, could you explain the thrust of that amendment—or is the thrust found in the last sentence of your proposed amendment: that the minister shall conduct environmental and social studies with the assistance of, or I suppose in conjunction with, the territorial governments. Is that the key?

**Hon. Mr. Nerysoo:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Nerysoo, is there any federal statute that applies to the Northwest Territories in relation to environment?

**Hon. Mr. Nerysoo:** I believe that federal statutes already exist, but this bill does not incorporate the statutes.

**The Chairman:** This bill does not repeal them, either, does it?

**Hon. Mr. Nerysoo:** No, it doesn't; but any specific project can go ahead with the decision of the minister but without any kind of hearings at all.

**The Chairman:** Where does it say that?

**Hon. Mr. Nerysoo:** It does not have to say that. It already says that it is up to the minister. You have read clause 12. If the exploration agreement suggests that there should be a hearing, then there should be a hearing. But there is no hearing at all anywhere. It is not what it says but what it does not say, and that is what should concern everyone.

**The Chairman:** Mr. Nerysoo, let us take this one step at a time. First you told me—perhaps Mr. Gilmour can answer this—that there is federal law which relates to and, I assume, governs the matter of the environment—

**Mr. Gilmour:** Yes

**The Chairman:** . . . and the control and direction of policy—

**Mr. Gilmour:** That is correct.

**The Chairman:** . . . in relation to the purposes of environment.

**Mr. Gilmour:** That is correct.

**The Chairman:** That law, I assume, is not repealed under proposed Bill C-48?

**Mr. Gilmour:** That is correct.

**The Chairman:** Therefore, that law is still in force.

**Mr. Peter J. Hart, Energy Adviser, Energy and Resource Development Secretariat, Government of the Northwest Territories:** Mr. Chairman, may I elaborate? Environmental matters are clearly under the control of the federal government, the Department of the Environment. Therefore, the environment is less of a problem to us than social issues and the "people" side of things. Though I am not a lawyer, my understanding is that there is no federal law which states that there shall be adequate consideration given to social matters in respect to any major hydrocarbon development in the north. The clauses in Bill C-48 governing the environment all involve funding and do not adequately require the federal minister to conduct such studies as are necessary to protect social matters.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Monsieur Nerysoo, pourriez-vous nous expliquer la portée de cet amendement, ou alors l'essentiel de cet amendement ne se trouve-t-il pas dans la dernière phrase: Le Ministre dirigera des études écologiques et sociales avec l'aide des gouvernements territoriaux ou de concert avec eux. Est-ce là l'essentiel?

**L'honorable M. Nerysoo:** Oui.

**Le président:** Monsieur Nerysoo, y a-t-il une loi fédérale quelconque qui s'applique aux Territoires du Nord-Ouest en matière d'environnement?

**L'honorable M. Nerysoo:** Je crois que des lois fédérales existent déjà à cet effet, mais le présent bill ne les comprend pas.

**Le président:** Il ne les abroge pas non plus, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Nerysoo:** Non, mais on peut poursuivre n'importe quel projet sur décision du Ministre, sans tenir d'audiences.

**Le président:** Où en est-il question?

**L'honorable M. Nerysoo:** L'article n'a pas à le mentionner puisque la question est laissée à la discrétion du Ministre. Vous avez lu l'article 12. Si l'accord d'exploration laisse entendre qu'il devrait y avoir des audiences, il faudrait donc en tenir, mais il n'en est question nulle part. Ce n'est pas tant ce qu'il dit que ce qu'il ne dit pas qui devrait nous préoccuper tous.

**Le président:** Monsieur Nerysoo, une chose à la fois. Vous me dites d'une part, et peut-être M. Gilmour pourrait-il nous éclairer, qu'il existe, sauf erreur, une loi fédérale régissant l'environnement . . .

**M. Gilmour:** Oui.

**Le président:** Et le contrôle et la direction des politiques . . .

**M. Gilmour:** C'est exact.

**Le président:** . . . en matière d'objectifs écologiques.

**M. Gilmour:** C'est exact.

**Le président:** Je suppose que le projet de loi C-48 n'abroge pas cette loi?

**M. Gilmour:** En effet.

**Le président:** Donc, cette loi demeure en vigueur.

**M. Peter J. Hart, conseiller en matière d'énergie, Secrétaire de l'Énergie et du Développement des ressources, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest:** Monsieur le président, puis-je expliquer dans les détails? La question écologique relève indubitablement du gouvernement fédéral, c'est-à-dire du ministère de l'Environnement. Les questions écologiques nous intéressent donc moins que les aspects sociaux et humains des projets. Je ne suis pas juriste, mais j'ai cru comprendre qu'il n'existait pas de loi fédérale traitant des aspects sociaux des projets d'exploitation d'hydrocarbures dans le Nord. Toutes les dispositions du bill C-48 relatives à l'environnement parlent de financement et n'exigent pas du Ministre, en termes suffisamment explicites, qu'il dirige toutes les études jugées nécessaires pour protéger le tissu social.



[Text]

Fundamentally, Bill C-48 deals with areas in Canada which are not populated. As I understand it, the bill is intended or designed to deal with offshore areas where there is little population and the only concern is the fish. But when dealing with the Northwest Territories, we must consider not only the water but the land where people live. We do not feel that the bill includes the necessary provisions to compel the minister to look at and deal with social issues. To give the Department of Indian Affairs and Northern Development credit, it has asked Mr. Roberts, the Minister of the Environment, to undertake studies such as, for example, the Beaufort Sea environmental assessment review. This is a general review of the whole picture in the Beaufort Sea with respect to how to control development to meet the needs of the people. But there is no requirement subsequent to that assessment to compel the minister to work on the problems facing those people.

**The Chairman:** Would the provisions of the law relating to environment and the authority of the federal government, either directly or indirectly through any body they may have set up cover any of what you call the social aspects?

**Mr. Hart:** My advice from lawyers who have looked at the bill is that it does not in any way cover the social aspects. It deals with the despoiling of waters and lands through oil spills and so on, but not the people.

**Mr. Gilmour:** I would also point out that even with the process to deal with environmental matters through these Environmental Assessment Review Panel hearings, there still remains the discretionary power of the Minister of Indian Affairs and Northern Development. In other words, he does not have to conduct an environmental hearing, and this is why we believe that clause 49(9) should be amended, to make it a mandatory requirement.

**The Chairman:** Mr. Gilmour, if such a direction is necessary, then it should be in the act that deals with environment.

**Mr. Gilmour:** All we are saying is that it is not in this act.

**The Chairman:** But the fact that it is not in this act does not mean that it is not in the act dealing with the environment. If the environmental act does not go far enough, then the request, I suggest, should be to expand the provisions of that act, if that is the direction in which you want to go.

**Hon. Mr. Nerysoo:** Mr. Chairman, if the funds for environmental assessment came from the Department of the Environment, then we would have a different situation. However, the reality is that the bill states that these funds will go to Indian Affairs and to the Department of Energy, Mines and Resources. If any act or federal statute is to apply only to the Department of Environment, then this bill should not refer to matters of the environment or to the funding for these matters.

[Traduction]

Dans son essence, le bill C-48 s'adresse aux régions non habitées du Canada. Sauf erreur, il vise les fonds sous-marins de littoraux peu habités où la conservation du poisson est l'unique sujet de préoccupation. Mais dans le cas des Territoires du Nord-Ouest, nous devons tenir compte non seulement des eaux, mais également de la terre où vivent les gens. A notre avis, le bill ne renferme pas les dispositions qu'il faudrait pour obliger le Ministre à tenir compte et à traiter des questions sociales. Il faut reconnaître que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a demandé à M. Roberts, ministre de l'Environnement, d'entreprendre des études comme celle menée par la Commission d'évaluation environnementale de la Mer de Beaufort. Il s'agit d'une étude générale sur tout le milieu de la Mer de Beaufort visant à trouver des moyens de contrôler le développement et de satisfaire aux besoins des gens. Mais les conclusions de cette évaluation n'obligent pas le Ministre à s'occuper des problèmes auxquels ces gens doivent faire face.

**Le président:** Est-ce que les dispositions de la loi relative à l'environnement et à l'autorité du gouvernement fédéral, soit directement ou indirectement, c'est-à-dire par l'entremise des organismes que cette loi a créés tiennent compte de ce que vous appelez les aspects sociaux?

**M. Hart:** De l'avis des juristes qui se sont penchés sur le bill, elles ne tiennent aucun compte des sociaux. Elles traitent de la dépollution des eaux et des terres par les déversements de pétrole et ainsi de suite, mais pas des gens.

**M. Gilmour:** Je ferais également remarquer que même si on peut toujours traiter des questions environnementales lors des audiences de la commission d'évaluation environnementale, il n'en demeure pas moins que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est investi d'un pouvoir discrétionnaire; autrement dit, il n'a pas à tenir d'audiences sur l'environnement, et c'est pour cette raison que nous croyons que le paragraphe 49(9) devrait être modifié pour l'y obliger.

**Le président:** Monsieur Gilmour, s'il est nécessaire de prendre pareille orientation, il faudrait donc incorporer ce genre de dispositions à la loi qui traite de l'environnement.

**M. Gilmour:** Tout ce que nous disons, c'est qu'elles ne se trouvent pas dans ce projet de loi.

**Le président:** Mais le simple fait qu'elles ne figurent pas dans ce projet de loi ne signifie pas nécessairement qu'il n'en est pas question dans la loi relative à l'environnement. Si la loi sur l'environnement ne va pas assez loin, pourquoi ne pas élargir l'application des dispositions du projet de loi, si c'est bien là l'objectif que vous entendez poursuivre.

**L'honorable M. Nerysoo:** Monsieur le président, si les crédits destinés à l'évaluation environnementale venaient du ministère de l'Environnement, nous nous trouverions alors dans une situation différente. Mais en réalité, le bill stipule que ces fonds iront au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et à celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Si une loi ou un statut fédéral ne doit s'appliquer qu'au ministère de l'Environnement, il ne devrait donc pas être question d'environnement ou de crédits à cet effet dans le bill.

[Text]

**The Chairman:** Well, suppose you take that out, then what do you have?

**Hon. Mr. Nerysoo:** You have nothing. There is no obligation on anyone.

**The Chairman:** There is an obligation under the Environmental Act.

**Hon. Mr. Nerysoo:** Not with regard to socio-economic—

**The Chairman:** I am not talking about that.

**Hon. Mr. Nerysoo:** Could I just explain. The one thing that is clear to us is that any environmental assessment review process ought to include the socio-economic aspects of the particular development. These matters are as much of a concern to us as the environment. I think that a precedent has been set already that future environmental hearings will include socio-economic aspects. I suggest that when utilizing the funds allocated for such matters, it ought to be mandatory that such hearings be held. I know that people will be concerned about those projects which are of a more pressing nature because of public interest and so on, but if we in this country want to control the development of our non-renewable resources, particularly in the area of energy, then we must have a structure or plan in place to develop those resources and bring them on stream.

The case can be argued that the environmental review process ought not to be a mandatory clause, but, I suggest, this is one area in which we have many problems right now, simply because Canadians in general do not have a direct say in development in this country. Whether we agree with the situation or not, it is reality. The only way people are involved is as employees, but they have no say at all in the kinds of developments which will occur or the process and time-frames in which those developments will occur.

I suggest that the involvement of the people of the north is very important to the development of the Northwest Territories. We have been able to adjust our lifestyles and to make suggestions as to where training ought to be part of a program. We have been able to utilize our resources and improve our businesses, but this has only been because we are aware from the beginning of what plans or ideas the developer may have in mind, not what the federal government may have in mind.

We are suggesting through this amendment that these studies ought to be held. Many people have said that it cannot be done because the public may not be interested in studying such matters. I would remind members of the committee of the effect of people being excluded from such development. This country is as much to blame for that non-involvement as any country in the world.

**The Chairman:** What is your next point, Mr. Nerysoo?

[Traduction]

**Le président:** Eh bien, si vous supprimez ces dispositions, que vous reste-t-il?

**L'honorable M. Nerysoo:** Il ne reste rien. Aucune obligation n'est imposée à quiconque.

**Le président:** Il existe une obligation aux termes de la loi sur l'environnement.

**L'honorable M. Nerysoo:** Pas en ce qui a trait aux aspects socio-économiques . . .

**Le président:** Je ne parle pas de cela.

**L'honorable M. Nerysoo:** Pourrais-je m'expliquer. Une chose est pourtant claire pour nous: toute démarche portant sur l'évaluation environnementale devrait tenir compte des aspects socio-économiques d'un projet d'exploitation. Ces questions nous préoccupent tout autant que l'environnement. Je crois qu'on a déjà créé un précédent à cet effet, c'est-à-dire que toute entente future sur l'environnement devra également tenir compte des aspects socio-économiques. J'estime donc que lorsque l'on utilise des fonds prévus à cet effet, il faut rendre obligatoire la tenue de ces audiences. Je suis certain que les gens s'intéresseront à ces projets qui ont un caractère plus urgent puisqu'il y va de l'intérêt public, mais si nous voulons contrôler le développement de nos ressources non renouvelables, surtout dans le secteur énergétique, il nous faut une structure ou un plan qui nous permette de les exploiter et de les mettre en marche.

On peut toujours soutenir que le processus d'évaluation environnementale ne doit pas faire l'objet d'un article à caractère exécutoire, mais à mon avis, si cette question nous cause bien des problèmes à l'heure actuelle, c'est simplement parce que les Canadiens en général n'ont pas directement voix au chapitre dans le développement du pays. Que nous soyons d'accord ou pas, il en est bel et bien ainsi. La seule façon de participer pour les habitants du Nord, c'est à titre d'employés, mais ils n'ont absolument rien à dire sur l'orientation future du développement ou sur la marche à suivre et les calendriers de ces projets d'aménagement.

Il est très important que les habitants du Nord participent au développement des Territoires du Nord-Ouest. Nous avons déjà modifié notre style de vie et nous avons fait des suggestions sur la question de la formation qui devrait faire partie d'un programme. Nous avons mis à contribution nos ressources et amélioré nos activités commerciales en conséquence, mais seulement parce que nous sommes au courant dès le début des plans ou des idées du promoteur et non pas des intentions du gouvernement fédéral.

Nous proposons dans le présent amendement de rendre la tenue de ces études obligatoires. Bien des gens disent qu'on ne peut le faire car le public ne sera peut-être pas intéressé à aborder ces questions. Je rappellerais aux membres du Comité les conséquences qu'il y aurait à tenir les gens à l'écart d'une telle entreprise. L'image du Canada n'est guère plus reluisante que celle des autres pays pour ce qui est de la participation de ces gens.

**Le président:** Sur quoi porte votre prochain point, monsieur Nerysoo?



[Text]

**Hon. Mr. Nerysoo:** We are now at the issue of the resolution of aboriginal claims, which begins at page 11. The actual proposed change is in clause 64(5), to allow clause 5(7) to include Norman Wells. That is on page 12 of the brief.

**Mr. Gillespie:** Could you describe the effect of your proposed modification?

**Hon. Mr. Nerysoo:** Well, the intent is to include Norman Wells in the negotiation process, if there is any negotiation process. It is also proposed to allow the native peoples to negotiate any kind of agreement with the federal government concerning participation in that well, if they wish. At the moment that well is exempted, and the native people have no ability to negotiate with regard to it or with regard to the benefits arising from it.

**Mr. Gillespie:** Have you discussed this proposal with the Dene nation, or the Métis Association of the Northwest Territories?

**Hon. Mr. Nerysoo:** We have not discussed it with them with the specific intention of determining the form of the amendment, but we have talked to them in very general terms. They themselves have made it quite clear that they do wish to negotiate some arrangement for the well.

**The Chairman:** Is the area in the Northwest Territories occupied by the Dene nation within the boundaries of your Northwest Territories government?

**Hon. Mr. Nerysoo:** Yes.

**The Chairman:** What is your next point?

**Hon. Mr. Nerysoo:** This is on page 13. We suggest there that the following should be added to clause 5(7):

Aboriginal right or title when determined through negotiation or other means will supersede conflicting provisions in this act.

**The Chairman:** Do you have anything to add there?

**Hon. Mr. Nerysoo:** That is the only amendment.

**The Chairman:** You are satisfied that the explanation you have given us is adequate? You do not want to add anything to it?

**Hon. Mr. Nerysoo:** Just that the bill itself, or any existing law, does not allow for aboriginal rights negotiations to supersede any law. In fact, what happens in most cases is that the law of application usually supersedes aboriginal rights settlements. I do not think it is in this government's best interests to tell people, once the process of negotiation has been completed, that the aboriginal rights settlements that they negotiated in good faith are superseded by other legislation in this country. I am not saying that every agreement is going to be in the best interests of all native peoples, or that it will always be in the best interests of government; but the purpose of the negotiating process is to ensure that during that process, whether the subject is Norman Wells or the Beaufort Sea, the same laws should apply. If you do not want the process to work, then say

[Traduction]

**L'honorable M. Nerysoo:** Nous en sommes au règlement des réclamations concernant les droits ancestraux, qui commence à la page 11. La modification effectivement proposée porte sur le paragraphe 64(5), et vise à assujettir le projet Norman Wells au paragraphe 5(7). Le texte de l'amendement figure à la page 12 du mémoire.

**M. Gillespie:** Pourriez-vous nous décrire les répercussions de votre projet de modification?

**L'honorable M. Nerysoo:** Elle vise à obtenir que le projet Norman Wells fasse l'objet de négociations, si jamais il y a négociations. On propose également de permettre aux autochtones de négocier n'importe quel accord avec le gouvernement fédéral concernant leur participation à l'exploitation de ce puits, s'ils en expriment le désir. Pour l'instant, le puits n'est pas visé et les autochtones n'ont aucun moyen de négocier en ce qui concerne le puits ou les bénéfices qui en découlent.

**M. Gillespie:** Avez-vous discuté de cette proposition avec la Nation dénée ou l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest?

**L'honorable M. Nerysoo:** Nous n'avons pas étudié avec eux quelle forme l'amendement prendrait, mais nous en avons parlé en termes très généraux. Ils ont eux-mêmes déclaré sans équivoque qu'ils souhaitaient négocier une sorte d'accord en ce qui concerne le puits.

**Le président:** Est-ce que la région des Territoires du Nord-Ouest occupée par la Nation dénée est située dans les limites régies par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest?

**L'honorable M. Nerysoo:** Oui.

**Le président:** Sur quoi porte votre prochaine proposition?

**L'honorable M. Nerysoo:** Elle se trouve à la page 13. Nous proposons d'ajouter le texte suivant au paragraphe 5(7):

Les droits ou les titres ancestraux, une fois établis par voie de négociation ou par d'autres moyens, remplaceront les dispositions contradictoires de la présente loi.

**Le président:** Y a-t-il d'autres points que vous voulez ajouter?

**L'honorable M. Nerysoo:** C'est le seul amendement.

**Le président:** Vous jugez que l'explication que vous avez donnée est suffisante? Vous ne voulez rien ajouter?

**L'honorable M. Nerysoo:** Je dirai seulement que le bill en lui-même ou toute loi existante ne permet pas que des négociations relatives aux droits des autochtones prévalent sur quelque loi que ce soit. En fait, dans la plupart des cas, la loi qui est appliquée annule les accords portant règlement des droits des autochtones. Je ne pense pas que ce soit dans l'intérêt du gouvernement fédéral de dire aux gens, après que le processus de négociation est terminé, que les accords visant les droits des autochtones qui ont été négociés de bonne foi sont annulés par d'autres lois canadiennes. Je ne prétends pas que chaque accord soit dans l'intérêt de toutes les populations autochtones, non plus qu'ils citent toujours dans l'intérêt du gouvernement; mais l'objectif des négociations est d'assurer qu'au cours de ce processus, que l'objet en soit Norman Wells ou la Mer de



[Text]

so; but do not hide behind the idea that the laws of application ought to be the things that determine that process, because that is not fair, either to the native peoples, or the people to whom you give authority to negotiate aboriginal rights. You give them a mandate, and if after you have given them that mandate, you say that there are laws that will supersede the negotiations they conduct, their work is all for nothing. You might as well say that it is all for nothing now, and leave it at that.

**Senator Cook:** Many of us have a good deal of difficulty about clause 5(2) and clause 7(2), which seems effectively to destroy clause 7, or could.

**Senator Lucier:** Do you not think it would be possible to leave the laws written as they are, and then, if there is a conflict, the laws can be changed later, instead of saying that the negotiations will supersede all laws?

**Hon. Mr. Nerysoo:** Well, the one problem with that is that if you do not change existing laws, very likely there will be conflict. There is such a delay inherent in the process of changing or amending any act in this country, that it is a long time before changes take place. All I am saying is that if you bring in a new bill that will in fact protect peoples' best interests—and this bill basically deals with the north and offshore—you will protect the best interests of the people of the north.

**Senator Lucier:** You are speaking on behalf of the people who are negotiating aboriginal claims—I understand and accept that—and what you say is true. On the other hand, we have to think about the people who are going to go into the north and engage in development there. What you are suggesting here is that they go into every project in the full knowledge that at any time anything can be scratched. The agreements which are negotiated will eventually form part of a bill setting out the aboriginal claims. Would that not be the place to set out those things that will be superseded or changed because of the claims, rather than put every person who goes into the north to do whatever he is going to do in the position of being told, "You can come in and start working, and these are the rules right now; but if there is a land claim everything goes out of the window"?

**Hon. Mr. Nerysoo:** The situation is reversed for the native people, in that if you agree to an exploration agreement you allow development to occur, and if there is a find, the bill itself does not allow for protection in the sense of being allowed to negotiate; and as soon as you allow people into an area, then, basically, you withdraw that area from negotiation. That has been the practice up to now, and whether this government agrees with that or not, or whether the people agree with it, the reality is that that practice does exist. All I am saying with regard to this amendment is that those negotiations ought to be up front, and anything that is agreed to ought to be binding on both parties. Right now that is not the case. It is only binding when the federal government says it ought to be, and they do not change their laws to reflect that.

[Traduction]

Beaufort, les mêmes lois s'appliquent. Si vous ne voulez pas que le processus soit appliqué, dites-le; mais ne vous dissimulez pas derrière l'idée que les lois d'application doivent être les éléments qui déterminent ce processus, parce que cela n'est pas juste, ni pour les peuples autochtones, ni pour ceux à qui vous avez donné l'autorité de négocier les droits des autochtones. Vous leur donnez un mandat, mais si vous déclarez par la suite qu'il n'y a aucune loi pouvant prévaloir sur les négociations qu'ils mènent tout leur travail devient inutile. Vous pourriez aussi bien déclarer que tout est inutile maintenant et vous en tenir à cela.

**Le sénateur Cook:** Beaucoup d'entre nous éprouvant de grandes difficultés au sujet des paragraphes 5 (2) et 7 (2), qui semblent en réalité annuler l'article 7 ou pourraient l'annuler.

**Le sénateur Lucier:** Ne pensez-vous pas qu'il serait possible de laisser les lois écrites telles qu'elles sont libellées maintenant, quitté à les modifier ensuite, s'il y a conflit, au lieu de déclarer que les négociations auront préséance sur les lois?

**L'honorable M. Nerysoo:** Le véritable problème dans ce cas-là, c'est que si vous ne changez pas les lois existantes, il est très probable qu'il y aura des conflits. Le processus de modification des lois au Canada est tellement long qu'il faut attendre longtemps avant que tout changement ne soit opéré. Ce que je dis, c'est que si vous présentez un nouveau bill qui protégera en fait les intérêts des populations, et le présent bill traite fondamentalement de la question de ressources dans le nord et au large des côtes, vous protégerez les intérêts de la population du Nord.

**Le sénateur Lucier:** Vous parlez en faveur de ceux qui négocient les revendications des aborigènes, ce que je comprends accepte, et ce que vous dites est vrai. D'autre part, nous devons penser aux gens qui vont aller dans le Nord s'occuper de l'exploitation. Vous proposez que ces gens amorcent les projets en sachant qu'en quelques instants, tout pourrait être annulé. Les accords qui sont en voie d'être négociés feront éventuellement partie d'un bill qui définira les revendications des autochtones. Ne serait-ce pas le moment d'établir ces choses qui seront annulées ou changées à cause des revendications, plutôt que de risquer que chaque personne qui ira travailler dans le Nord se fasse dire: «Vous pouvez venir ici et commencer à travailler, c'est ainsi que les choses se passent présentement; mais s'il y a une revendication foncière, tout s'écroule»?

**L'honorable M. Nerysoo:** La situation est toute autre dans le cas des populations autochtones, en ce sens que si vous acceptez un accord d'exploration, vous autorisez des travaux d'exploitation et, s'il y a une découverte, le bill lui-même n'accorde pas la protection voulue, en ce sens que l'autorisation de négocier n'est pas donnée; à partir du moment où vous permettez à des gens de s'introduire dans une région, il se trouve que fondamentalement, vous supprimez les possibilités de négociations dont cette région pourrait faire l'objet. C'est ce qui s'est produit jusqu'ici et, que le gouvernement actuel soit d'accord avec cette méthode ou non, ou que la population le soit, la réalité veut que cette pratique existe. Tout ce que je dis à l'égard de cette modification, c'est que les négociations doivent se dérouler en premier et l'accord qui sera conclu,

[Text]

There is a kind of hidden situation. Negotiations go ahead, and then the federal government turns around and says, in the interim, "You can't touch that area over there—Norman Wells—and you can't negotiate for that." Even though it was a native person who found the well, and even though this country has been benefiting from it, and will continue to do so in the future, there is no way in which the interests of those people can be protected. You can find ways of getting out of the agreement quite easily, you know. It is easy enough right now as a result of all the conflicts in the present bills and acts in this country. There are ways in which you can get out of them. So at some time you have to come in with a bill protecting those best interests.

**Senator Cook:** We had one of the native groups represented by Mr. Cummings before us. As I understood the situation, if one were to assume that development is taking place on the land which is considered to be owned by the group, nothing has changed in the development licence or lease—the group which owns the land either takes their oil lease or shares their oil lease—but the previous agreement is not being disturbed. Is that not the way it would be?

**Hon. Mr. Nerysoo:** I suppose that depends on whether there was an understanding reached between the developer and the federal government at the time development was started.

**Senator Cook:** If the claims could supersede agreements which have already been formed, as regards the other party, there would be no certainty at all for future development. I agree that there could be an effect on the federal government. In other words, if the federal government enters an agreement and it turns out that the land does belong to a native group, the federal government could be considered to be a trustee for the native group. However, I do not see how you can throw into question all of the agreements which are made up to this date. That would almost put a full stop to development. Nobody would know where they stood.

**Hon. Mr. Nerysoo:** It is not the intention to put the developers or the oil industry into a situation where they stop development altogether. That is not the intention at all. However, I think one concern of the aboriginal peoples when they are negotiating is that their interest shall be protected as much as that of the oil industry. In any act in Canada, some method must be found by which both interests can be protected and negotiations can be allowed to proceed in good faith. Up to the present, this act would have protected aboriginal rights more than any other act in Canada, but it has changed.

**Senator Cook:** I agree that clause 5(2) throws aboriginal rights into jeopardy. Clause 5(2) may require some amendment or change.

[Traduction]

quelle qu'en soit la teneur, doit lier les deux parties. À l'heure actuelle, tel n'est pas le cas. L'accord ne devient exécutoire que lorsque le gouvernement fédéral déclare qu'il devrait l'être, mais il ne modifie pas ses lois pour en tenir compte.

Il y a une sorte de situation cachée. Les négociations se poursuivent et le gouvernement fédéral déclare dans l'interim: «Vous ne pouvez pas toucher à cette région, Norman Wells, vous ne pouvez pas négocier ce projet». Même si c'est un autochtone qui a trouvé le puits et même si notre pays en a bénéficié, et continuera d'en bénéficier dans l'avenir, il n'existe aucun moyen de protéger les intérêts des autochtones. Vous pouvez trouver des moyens de vous retirer de l'accord très facilement, vous le savez. Il est assez facile de le faire maintenant, à la suite de toutes les contradictions dans les bills et lois actuels du pays. Il y a des moyens par lesquels vous pouvez vous en tirer. Vous devez donc à un certain moment produire un bill protégeant ces intérêts.

**Le sénateur Cook:** Un des groupes autochtones, représenté par M. Cummings, s'est fait entendre devant nous. De la façon dont j'ai compris la situation, si l'on devait supposer que l'exploitation a lieu sur les terres qui sont considérées comme appartenant au groupe, rien n'aurait changé en ce qui concerne le permis d'exploitation ou le bail, car le groupe à qui appartient la terre prend son permis de pétrole ou le partage, mais l'accord préalable n'est pas touché. N'est-ce pas ainsi que les choses devraient être?

**L'honorable M. Nerysoo:** Je suppose que cela dépend s'il y a eu ou non une entente entre le promoteur et le gouvernement fédéral au moment où l'exploitation a commencé.

**Le sénateur Cook:** Si les revendications pouvaient prévaloir sur les accords qui ont déjà été conclus, en ce qui concerne l'autre partie, il n'existerait aucune certitude d'exploitation future. Je reconnais que cela pourrait avoir des répercussions sur le gouvernement fédéral. En d'autres termes, si le gouvernement fédéral conclut un accord à propos d'une terre appartenant à un groupe autochtone, il pourrait être considéré comme un fiduciaire auprès des autochtones. Cependant, je ne vois pas comment vous pouvez laisser de côté tous les accords qui ont été conclus à ce jour. Cela mettrait presque fin à toute mise en valeur. Nul ne saurait à quoi s'attendre.

**L'honorable M. Nerysoo:** Nous n'avons pas l'intention de mettre les promoteurs ou l'industrie du pétrole dans une situation les obligeant à arrêter l'exploitation. Ce n'est pas du tout notre intention. Je pense, cependant, que l'une des préoccupations des autochtones lorsqu'ils entament des négociations, c'est que leurs intérêts soient protégés autant que ceux de l'industrie du pétrole. Dans toute loi canadienne, on doit trouver une méthode qui puisse protéger les intérêts de tous et permettre la poursuite des négociations de bonne foi. Jusqu'à maintenant, cette loi aurait protégé les droits des autochtones plus que toute autre loi au Canada, mais elle a été modifiée.

**Le sénateur Cook:** Je reconnais que le paragraphe 5(2) met en danger les droits des autochtones. Il faudra peut-être le modifier.



[Text]

**Mr. Gillespie:** There seems to be a conflict between clause 5(2) and clause 5(7). Which overrides the other is the point.

**Senator Godfrey:** Looking at clause 5(7), with the exception of Norman Wells, which you have mentioned, that clause seemed to me to be drafted in such a way as to protect your claims. I can see, however, when you suggest rewording it, that you are worried about possible future rights that may develop through negotiation. That is what you have in mind. It is not so much the rights you presently have, but, rather, the possibility that you may negotiate with the federal government at some point in the future in such a way that the government determines what your right is. At that point you want to make sure that your rights are protected. This would seem to be a matter of drafting more than anything else.

**The Chairman:** Senator Godfrey, you will recall that we discussed the relationship between clause 5(2) and clause 5(7) at earlier meetings.

**Senator Godfrey:** I suppose that I was not present.

**The Chairman:** The committee suggested that a possible solution could be effected by putting clause 5(2) subject to clause 5(7). This is something we will be having a good look at.

**Mr. Gillespie:** I think you are also addressing another point, which is that clause 5(7) only protects existing rights, those which are there at the time that the act comes into force.

**Hon. Mr. Nerysoo:** Yes.

**Mr. Gillespie:** You are also requesting that clause 5(7) protect rights that may be acquired thereafter. I think that is certainly worthy of consideration.

**Senator Cook:** Apart altogether from the question of rights, however, this conflict between clauses 5(2) and 5(7) is simply bad legislation.

**Mr. Gilmour:** I suggest as well, Mr. Chairman, that if you read clause 61(2), which appears at page 4 of our brief, you will see a similar situation.

**Senator Molson:** At what page of the bill does that clause appear?

**Mr. Gilmour:** Clause 61(2) appears at page 50 of the bill.

Clause 61(2) reads as follows:

(2) No party shall have any right to claim or receive any compensation, damages, indemnity or other form of relief from Her Majesty in right of Canada or from any servant or agent thereof . . .

and the underlined words appear here,

. . . for any acquired, vested or future right or entitlement or any prospect thereof that is replaced or otherwise affected by this Act, or for any duty or liability imposed on that party by this Act.

There again it ties in with your remarks, senator.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Il semble y avoir un conflit entre le paragraphe 5(2) et le paragraphe 5(7). Il s'agit de savoir lequel des deux doit prévaloir.

**Le sénateur Godfrey:** En examinant le paragraphe 5(7), exception faite de Norman Wells, comme vous l'avez mentionné, ce paragraphe m'a semblé être rédigé de façon à protéger vos intérêts. Je peux cependant me rendre compte, lorsque vous suggérez qu'il soit libellé différemment, que vous vous préoccupez des droits qui pourraient être accordés à la suite des négociations. C'est ce qui vous préoccupe. Il ne s'agit pas tellement des droits que vous avez présentement, mais plutôt de la possibilité que vous puissiez négocier avec le gouvernement fédéral à un certain moment, d'une façon qui permettrait au gouvernement de déterminer quels sont vos droits. Vous voulez être certain que vos droits seront alors protégés. Cela semblerait être une question de rédaction plutôt qu'autre chose.

**Le président:** Sénateur Godfrey, vous vous souviendrez que nous avons discuté du rapport entre les paragraphes 5(2) et 5(7) lors de réunions précédentes.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'étais probablement pas présent.

**Le président:** Le comité a proposé une solution possible consistant à assujettir le paragraphe 5(2) au paragraphe 5(7). C'est là une question que nous examinerons de près.

**M. Gillespie:** Je pense que vous traitez également d'un autre point, à savoir que le paragraphe 5(7) ne protège que les droits existants, ceux qui seront acquis au moment où la loi entrera en vigueur.

**L'honorable M. Nerysoo:** Oui.

**M. Gillespie:** Vous demandez aussi que le paragraphe 5(7) protège les droits qui pourraient être acquis par la suite. Je pense que cela mérite certainement d'être examiné.

**Le sénateur Cook:** Mis à part la question des droits, cependant, ce conflit entre les paragraphes 5(2) et 5(7) est simplement un exemple de mauvaise rédaction d'une loi.

**M. Gilmour:** Je pense aussi, monsieur le président, que si vous lisez le paragraphe 61(2), qui figure à la page 4 de notre mémoire, vous constaterez une situation analogue.

**Le sénateur Molson:** A quelle page du bill cet article figure-t-il?

**M. Gilmour:** C'est le paragraphe 61(2) qui figure à la page 50 du bill et qui est ainsi rédigé:

(2) Aucune partie n'a le droit de réclamer ou de recevoir une indemnité, des dommages-intérêts ou quelque autre dédommagement de Sa Majesté du chef du Canada ou de ses préposés ou mandataires . . .

Et voici: Les termes importants:

en rapport avec des droits, acquis ou dévolus, actuels ou éventuels, que la présente loi remplace ou modifie, ou en compensation des devoirs ou des responsabilités qu'elle lui impose.

De nouveau, cela se rattache à vos remarques, sénateur.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Gilmour, can you see any circumstances under which that situation would develop under clause 61(2)?

**Mr. Gilmour:** If we are talking about aboriginal rights, Mr. Chairman

**The Chairman:** Yes, however, at the moment I am looking for information. I am not arguing a particular point with you.

**Mr. Gilmour:** Very well, I suppose the underlying theme would be that, prior to aboriginal rights being resolved, clause 61(2) gives us some consternation, due to the fact that we have no ability at this stage to avoid being overrun by this particular act with respect to claims.

**The Chairman:** I was looking at the wording of the clause, which says that if you have a situation where any "acquired, vested or future right or entitlement, or any prospect thereof," which I take to mean existing at the time this bill comes into force, "is replaced or otherwise affected by this Act," under those circumstances, you would not be entitled to qualify for any claims or compensation or damages. Can you illustrate the sort of thing that is envisioned in that subclause?

**Hon. Mr. Nerysoo:** I could suggest that clause 61(2) be amended to allow to the aboriginal peoples the right to sue the Crown in the event that Bill C-48 infringes their aboriginal rights. That might be a way out.

**Mr. Gillespie:** If we are able to amend clause 5(7) to protect future rights, and if we are able to amend clause 5(2) to make sure that clause 5(7) overrides clause 5(2), I do not think you will need the protection that you are proposing by amending clause 61(2). I think you would be sufficiently protected by the first two amendments.

**Mr. Hart:** Mr. Chairman, if I could add a comment here, I believe that the Dene claim currently involves ownership of subsurface resources. That is their current bargaining position with the federal government. I would think that if clause 61(2) is kept in the bill and certain interests were given to companies for the developments of a resource, the future right of the Dene to negotiate the subsurface interest would certainly be prejudiced.

**Senator Cook:** Clause 61(2) seems to say, "Even though you have a right, we recognize your rights but you still have no right to get any compensation."

**Mr. Gillespie:** Yes. However, Mr. Hart, I go back to subclause 5(7) which says that if the Dene have the right to the subsurface minerals, Bill C-48 will not take that right away.

**Senator Cook:** Yes, and clause 61(2) cannot apply. Clause 5(7) reads: "Nothing in this Act abrogates or derogates from any aboriginal title, right or claim..." Does that override clause 61(2)?

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Gilmour, prévoyez-vous des circonstances selon lesquelles cette situation se produirait aux termes du paragraphe 61(2)?

**M. Gilmour:** Si nous parlons des droits des autochtones, monsieur le président...

**Le président:** Oui, mais en ce moment, je cherche des informations. Je ne discute pas avec vous d'un point particulier.

**M. Gilmour:** Très bien, je suppose que le thème sous-jacent serait que puisque la question des droits des autochtones n'a pas été résolue, le paragraphe 61(2) nous déçoit parce que nous n'avons aucune capacité, à ce stade, d'éviter d'être assujettis à cette loi particulière en ce qui concerne les revendications.

**Le président:** J'ai examiné le libellé du paragraphe, qui déclare qu'une situation comportant «des droits, acquis ou dévolus, actuels ou éventuels», ce qui, si je comprends bien, signifie «existants au moment où le présent bill entrera en vigueur», et «que la présente loi remplace ou modifie»; dans de telles circonstances, vous n'auriez pas le droit de revendiquer des indemnités ou des dommages-intérêts. Pouvez-vous illustrer le genre de situation qui est prévu dans ce paragraphe?

**L'honorable M. Nerysoo:** Je suggérerais que le paragraphe 61(2) soit amendé pour donner aux autochtones le droit de poursuivre la Couronne si le bill C-48 empiétait sur leurs droits. Ce serait peut-être une façon de s'en tirer.

**M. Gillespie:** Si nous pouvions modifier le paragraphe 5(7) de façon à protéger les droits futurs et que nous puissions amender le paragraphe 5(2) pour assurer que le paragraphe 5(7) aura préséance sur le paragraphe 5(2), je ne pense pas qu'il serait nécessaire d'avoir la protection que vous suggérez en modifiant le paragraphe 61(2). Je pense que vous seriez suffisamment protégés par les deux premières modifications.

**M. Hart:** Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter un commentaire: je crois que la revendication des Dénés s'applique actuellement à la propriété des ressources enfouies dans le sous-sol. C'est leur position de négociation actuelle avec le gouvernement fédéral. Je pense que si le paragraphe 61(2) est retenu dans le bill et que certains droits soient donnés aux sociétés pour la mise en valeur d'une ressource, le droit futur des Dénés de négocier les droits de propriété de ces ressources serait certainement mis en cause.

**Le sénateur Cook:** Le paragraphe 61(2) semble vouloir dire "vous possédez un droit, nous le reconnaissons, mais vous n'avez toujours pas le droit d'être dédommagés."

**M. Gillespie:** Oui. Cependant, monsieur Hart, je me reporte au paragraphe 5(7) qui déclare que si les Dénés ont le droit aux minéraux du sous-sol, le bill C-48 ne leur enlèvera pas ce droit.

**Le sénateur Cook:** Oui, et le paragraphe 61(2) ne peut pas s'appliquer. Le paragraphe 5(7) est ainsi rédigé: "La présente loi ne porte pas atteinte aux titres, droits ou réclamations des peuples autochtones du Canada" Est-ce que ce paragraphe a préséance sur le paragraphe 61(2)?

[Text]

**Mr. Gillespie:** I suppose you are saying that clause 61(2) would prevent the aboriginal peoples from enforcing their rights?

**Mr. Gilmour:** Enforcing, I think, is the underlying theme there.

**Senator Cook:** The issue is certainly put in doubt.

**Mr. Gillespie:** Yes, I understand.

**The Chairman:** Your next point, Mr. Nerysoo?

**Hon. Mr. Nerysoo:** I would like to deal with the benefits for northern residents. This appears on page 15 of the brief and deals with clause 41 on page 26 of the bill.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, while we are looking at it, may I suggest that in dealing with clause 61(2), your purposes could be accomplished if we were to make sure that 5(7) overrode that provision? However, I will think about that.

**Hon. Mr. Nerysoo:** This deals basically with revenue. The following wording should be added to section 41:

The Minister may by order, authorize the suspension or reduction of any royalty payable under this section for such periods, by such amounts and subject to such conditions, as are specified in the order to compensate for taxes, royalties, or other revenues payable to the Territorial Government.

**Senator Cook:** On which page is that?

**Mr. Gilmour:** It is clause 41, page 26.

**Senator Cook:** I cannot seem to find the words "Territorial Government".

**Hon. Mr. Nerysoo:** They are not in there.

**Senator Cook:** Then what is the issue?

**Hon. Mr. Nerysoo:** This has to do with resource revenue sharing. The basic reason why we say there is no inclusion of any possibility of shared revenue to the Northwest Territories is that under section 13(a) of the Northwest-Territories Act we have the right to levy taxes on industry to finance programs that are deemed necessary for the region. The situation now is that when we establish in a bill the possibility for inter-jurisdictional competition, it could be very difficult to allow industry to come into a specific area. We are not really sure what we might levy on the company, and whether or not in future there might be an arrangement whereby we have the option of levying those royalties or taxes. I am quite sure that it will go a lot further than just taxes and royalties or any other revenue. There may be other situations whereby we come to other arrangements with the federal government on any kind of resource revenue. There could be a situation whereby we form our own energy corporation and develop a specific oil well or a specific area ourselves. So we would be acquiring in our own way some additional revenue.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Je suppose que vous dites que le paragraphe 61(2) empêcherait les peuples autochtones d'exercer leurs droits?

**M. Gilmour:** L'exercice des droits, je pense, est le thème sous-jacent.

**Le sénateur Cook:** La question soulève certainement des doutes.

**M. Gillespie:** Oui, je comprends.

**Le président:** Qu'avez-vous d'autre à dire, monsieur Nerysoo?

**L'honorable M. Nerysoo:** Je voudrais discuter des prestations accordées aux résidents du Nord. Je me reporte à la page 15 du mémoire, qui traite de l'article 41, à la page 26 du bill.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, tandis que nous examinons cet article, je voudrais dire, à propos, du paragraphe 61(2), que vos objectifs pourraient être atteints si nous étions décidés à nous assurer que le paragraphe 5(7) a préséance sur cette disposition. Cependant, je dois réfléchir à ce sujet.

**L'honorable M. Nerysoo:** Cet article traite fondamentalement des recettes. Le texte suivant devrait être ajouté à l'article 41:

Le Ministre peut, par décret, autoriser la suspension ou la réduction de toute redevance exigible en vertu de cet article pour les périodes et les sommes et selon les conditions énoncées, à titre de compensation pour les taxes, redevances et autres revenus payables à l'administration territoriale.

**Le sénateur Cook:** À quelle page se trouve cet article?

**M. Gilmour:** C'est l'article 41, à la page 26.

**Le sénateur Cook:** Je n'arrive pas à trouver l'expression «gouvernement territorial».

**L'honorable M. Nerysoo:** Elle ne s'y trouve pas.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi toute cette discussion?

**L'honorable M. Nerysoo:** On parle du partage des recettes provenant des ressources. Ce pourquoi nous disons qu'on ne prévoit pas le partage de recettes avec les Territoires du Nord-Ouest, est qu'aux termes du paragraphe 13(a) de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, nous avons le droit de percevoir des impôts de l'industrie, afin de financer des programmes que nous jugeons nécessaires pour la région. Maintenant, lorsque nous prévoyons dans un projet de loi la possibilité d'une concurrence entre les divers niveaux de compétence, il pourrait être très difficile de permettre à l'industrie de venir s'installer dans une région particulière. Nous ne savons pas encore quel type d'impôt nous pourrions percevoir de la société ou si, à l'avenir, il pourrait y avoir une entente qui nous donnerait le choix de percevoir ces redevances ou ces impôts. Je suis persuadé que cela ne s'arrêtera pas simplement aux impôts, aux redevances ou à d'autres formes de recettes. Nous pourrions conclure d'autres ententes avec le gouvernement fédéral sur les recettes. Nous pourrions, par exemple, mettre sur pied notre propre société d'exploitation des ressources énergétiques et développer nous-mêmes un puits de pétrole ou une région particulière. Nous obtiendrions donc des recettes supplémentaires de notre propre façon.



[Text]

Our problem is that we do not want to cause that conflict of competition. We want it made clear to industry that that possibility is open to us. What is decided by the federal Minister of Energy, Mines and Resources and the Department of Indian Affairs and Northern Development is something that can be negotiated. As to how we are going to gather those revenues, to what extent we are going to levy taxes, or to what extent we shall be part of the royalty scheme, that is something that is up for negotiation; but I think the one thing that does not occur in this bill is that we are able to state to industry that at some time there will be a situation in which the territorial governments will be part of the revenue-sharing aspect of resource development.

**Mr. Gillespie:** Under the Northwest Territories Act, does your government have any power to impose tax or royalties on those who are drilling or exploring?

**Mr. Gilmour:** Needless to say, we have powers of direct taxation under the Northwest Territories Act. In respect of royalties, because we do not hold land *per se*, we would not get into any sort of royalty scheme; but under the Northwest Territories Act itself we have the basic powers of a province similar to section 92 of the BNA Act. I think the brief refers to section 13(a) dealing with direct taxation; but there are other sections. Section 13(h) refers to property and civil rights. The licensing of business is covered under another section. If you study the NWT Act, you will find that it does give us those specific provisions similar to section 92 of the BNA Act. I believe that at the beginning of the section it states that "the Commissioner in Council may, subject to that act and any other act of Parliament of Canada . . ." We are saying that it would be subject to Bill C-48, but we do not consider that the two are necessarily in conflict; in other words, we can operate concurrently between Bill C-48 and the NWT Act.

**Senator Barrow:** With your suggestion, you are asking for the suspension or the reduction of the progressive incremental royalty. Really is it not that you want a priority of payment of your taxes before that rather than a reduction or suspension of them?

**Hon. Mr. Nerysoo:** I would not suggest that it would be a priority. One of the things that we would be prepared to do, I assume, is to share the revenues. It is pretty clear in present agreements that there is clear outright ownership in the provinces. In our situation, we are not a province and we do not have a situation where we have clear outright ownership to lands. I could say it is unfortunate, but that is the reality of the situation.

**Senator Barrow:** All I am saying is that it does not say that you want a share in it. What it says is that you want a suspension of the royalties under the progressive incremental royalty section; you want a suspension of the royalties that are payable to the federal government, or a reduction. What you are really saying is that you want a share of them.

[Traduction]

Nous ne voulons toutefois pas causer ce problème de concurrence. Nous voulons indiquer clairement à l'industrie que nous avons certaines possibilités. On peut négocier à cet égard avec le ministre fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Nous allons également négocier la façon d'obtenir ces recettes, l'importance des impôts que nous allons percevoir et notre participation à un programme de redevances; mais on ne prévoit pas dans le bill qu'on puisse dire à l'industrie qu'à un certain moment les gouvernements territoriaux participeront à un programme de partage des recettes.

**M. Gillespie:** Aux termes de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, votre gouvernement a-t-il le pouvoir de percevoir des impôts ou des redevances auprès de ceux qui participent au forage ou à l'exploration?

**M. Gilmour:** Inutile de dire que nous avons les pouvoirs de percevoir un impôt direct, en vertu de cette loi. En ce qui a trait aux redevances, puisque nous ne sommes pas les vrais propriétaires de ces terres, nous ne pourrions pas percevoir de redevances; mais aux termes de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, nous avons les pouvoirs de base d'une province, semblable à ceux accordés à l'article 92 de la Loi sur l'Amérique du Nord britannique. Je crois que dans le mémoire, on parle du paragraphe 13(a) qui traite de l'impôt direct; le paragraphe 13(h) traite des droits civils et de la propriété. La délivrance des permis commerciaux est prévue dans un autre article. Si vous étudiez la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, vous verrez qu'elle prévoit des dispositions particulières semblables à celles de l'article 92 de la Loi sur l'Amérique du Nord britannique. Je crois qu'au début de l'article on dit «le commissaire en conseil peut, sous réserve de la présente loi et de toute autre loi du Parlement du Canada . . . ». Nous disons que cette disposition serait subordonnée au bill C-48, mais nous ne croyons pas que les deux soient nécessairement incompatibles; en ce sens que nous pouvons nous servir à la fois du bill C-48 et de la Loi sur les territoires du Nord-Ouest.

**Le sénateur Barrow:** Vous demandez donc la suspension ou la réduction de la redevance progressive. Ne serait-il pas exact de dire que vous désirez que le priorité soit accordée à vos impôts plutôt qu'une réduction ou une suspension?

**L'honorable M. Nerysoo:** Je ne dis pas que cela serait une priorité. Je suppose que nous serions prêts, entre autres choses, à partager les recettes. Dans les ententes actuelles, les provinces sont manifestement propriétaires. Nous ne sommes pas une province, et les terres ne nous appartiennent pas directement. C'est malheureux, mais c'est ainsi.

**Le sénateur Barrow:** Je dis simplement que cela ne dit pas que vous voulez une part, mais simplement que vous désirez une suspension des redevances prévues à la section sur les redevances progressives; vous voulez une suspension ou au moins une réduction des redevances qui sont payables au gouvernement fédéral. En somme, vous en voulez une partie.



[Text]

**Mr. Hart:** Mr. Chairman, perhaps I could elaborate on the minister's remarks.

Primarily what we are after is a window or the allowance of some flexibility in the bill for the federal government to back off slightly to allow a territorial share of some nature, unspecified at this time. Within the next few years, as the minister has said, negotiations will take place with respect to revenue sharing. We want to make sure that the federal minister has the leeway within Bill C-48 to reduce the federal share to allow for a territorial share. We picked clause 41. It could very well be that Mr. Gillespie, in his analysis, could find a better area to place it in. What we are looking for is leeway.

**Mr. Gillespie:** I just wonder if it would not be better accomplished either by amending the Northwest Territories Act or by agreement between the two governments, because the Northwest Territories Act, as was stated earlier, allows only for direct taxation. We are now talking of royalty income. As was pointed out, the territories do not own the land, and so they do not have any entitlement to a royalty. It would probably be better solved by agreement.

**Mr. Gilmour:** You are probably correct. I would just like to elaborate one point from Mr. Hart's point of view. I believe that what we are trying to show is that with our powers of direct taxation we could make it difficult for any operator to even consider operations in the north. In other words, with that particular power, unless there is some sort of share agreement similar to Alberta, it could make any operation in the north almost impossible for an operator. This is why we are saying we must take a look at the sharing aspect in view of the arrangement between the federal government and Alberta.

**Senator Molson:** You want some assurance for the prospective operator that he will not suddenly find that the rule has been changed and he is being taxed more or more fees are being demanded than he contemplated.

**Hon. Mr. Nerysoo:** We want the assurance with regard to the federal government and the operators. This is something that must be worked out.

**The Chairman:** What is the next amendment?

**Hon. Mr. Nerysoo:** It is found on page 16 of the brief. We propose that clause 10(3) be changed by replacing the words "may require" with the words "shall require."

**Senator Molson:** There is not much elasticity there.

**Mr. Gillespie:** Supposing there are no such people available or no people with sufficient qualifications? I think the minister wanted some flexibility there for that very reason.

**Mr. Gilmour:** Perhaps it should also include the words "when required." Once again, we are concerned about the discretionary power. In other words, it does not have to be enacted by the minister.

**The Chairman:** Did we not deal with this question earlier in relation to exploration agreements?

[Traduction]

**M. Hart:** Monsieur le président, puis-je donner des détails sur les remarques du Ministre.

Nous désirons surtout une certaine souplesse dans le projet de loi de la part du gouvernement fédéral qui permettrait un partage quelconque avec les Territoires. Au cours des quelques prochaines années, comme l'a dit le Ministre, nous négocierons le partage des recettes. Nous voulons garantir qu'en vertu du bill C-48, le Ministre fédéral ait la liberté d'action nécessaire pour réduire la part du fédéral et permettre aux Territoires d'obtenir leur part. Nous avons choisi l'article 41. M. Gillespie dans le cadre de son analyse, pourra peut-être trouver un meilleur endroit où prévoir cette liberté d'action. Tout ce que nous désirons c'est cette liberté d'action.

**M. Gillespie:** Je me demande s'il ne vaudrait pas mieux modifier la Loi sur les territoires du Nord-Ouest ou conclure une entente entre les deux gouvernements, parce que la Loi sur les territoires du Nord-Ouest, comme on l'a dit un peu plus tôt, ne prévoit que la perception d'un impôt direct. Nous parlons maintenant des recettes provenant des redevances. Comme on l'a signalé, les territoires ne possèdent pas de terres et n'ont donc pas droit à une redevance. Il vaudrait probablement mieux s'entendre à ce sujet.

**M. Gilmour:** Vous avez probablement raison. J'aimerais simplement m'arrêter un moment sur l'un des points touchés par M. Hart. Nous essayons de démontrer en somme, qu'avec nos pouvoirs d'imposition directe, nous pourrions dissuader toute société de venir explorer dans le Nord. En d'autres mots, avec ce pouvoir particulier, à moins que l'on ne conclue une entente sur le partage des recettes comme celle que le fédéral a conclu avec l'Alberta, les travaux dans le Nord pourraient être presque impossibles pour tous les exploitants. C'est pourquoi nous disons qu'il nous faut examiner cette question du partage, en rapport avec l'accord entre le gouvernement fédéral et l'Alberta.

**Le sénateur Molson:** Vous voulez que l'exploitant éventuel ne s'aperçoive pas brusquement que la règle a été modifiée et que ses impôts et ses droits soient plus élevés qu'il ne s'y attendait.

**L'honorable M. Nerysoo:** Nous voulons une garantie de la part du gouvernement fédéral et des exploitants. Il nous faut étudier cette question.

**Le président:** Quel est l'amendement suivant?

**L'honorable M. Nerysoo:** Il se trouve à la page 16 du mémoire. Nous proposons que le paragraphe 10(3) soit modifié, en remplaçant les mots «peut exiger» par «doit exiger».

**Le sénateur Molson:** Il n'y a pas là beaucoup de souplesse.

**M. Gillespie:** Supposons qu'il n'y ait pas de gens de cette sorte ou de personnes suffisamment compétentes? C'est pourquoi, je pense, le Ministre voulait là une certaine souplesse.

**M. Gilmour:** Peut-être que l'on devrait également inclure les mots «si nécessaire». Une fois encore, c'est le pouvoir discrétionnaire qui nous préoccupe. En d'autres termes, il ne doit pas y avoir promulgation par le Ministre.

**Le président:** N'avons-nous pas déjà traité de cette question, en rapport avec les accords de prospection?

[Text]

**Hon. Mr. Nerysoo:** This clause deals with Canadian participation in general. With regard to the exploration agreement, we were dealing with protection for the people of the north, but here we are talking about Canadians in general. For example, it would be easy for Imperial Oil to recruit employees from the United States to work on a project. Our position is that Canadians ought to be given the first opportunity, and if there are no skilled Canadians available, then the company may go elsewhere.

**Senator Barrow:** It is the same approach as that taken by Newfoundland and Nova Scotia.

**Mr. Gillespie:** One of the possible amendments to the bill under consideration is the provision for an appeal from the decision of the minister on questions of fact or questions of policy. That may answer your question at least in part.

**Mr. Gilmour:** The Federal Court Act, as you are quite aware can be very complicated, but as you say, an appeal process is mentioned in this bill.

**The Chairman:** It deals with particular situations.

**Mr. Gilmour:** That's right. If we are trying to determine a question of law, perhaps it would be easier to have it inserted in the particular bill than to go before the federal court on the matter.

**The Chairman:** It may be simpler than trying to interpret and apply the provisions of the Federal Court Act. This has been suggested to this committee already.

**Mr. Gilmour:** Yes, I have read the background.

**The Chairman:** Mr. Nerysoo, what is your next amendment?

**Hon. Mr. Nerysoo:** It is found on page 18 of the brief, and it deals with clause 19(1)(d) and it reads:

has considered the provision of energy to accessible communities and has included in the production proposal the delivery of such energy as is economically feasible.

The precedent for this arrangement was set in the Northern Pipeline Act. This legislation does not include this kind of protection and, therefore, does not allow for the possibility of utilizing the energy from a particular project which may come on stream. That is why we want it there. We feel that if the government is going to do one thing for one region, then it ought to do it for the other regions.

**Mr. Gillespie:** Could I ask you whether you or your counsel picked these words out of the Northern Pipeline Act?

**Mr. Hart:** No, they were not.

**Mr. Gillespie:** I question whether they give you the protection you want, because they only require the licensee to "consider" the provision of energy. There is nothing imperative there.

**Mr. Gilmour:** That's right, and probably the provisions of the Northern Pipeline Act would be more beneficial to us than that particular clause.

[Traduction]

**L'honorable M. Nerysoo:** Cet article traite de la participation canadienne en général. Au sujet de l'accord de prospection, nous nous occupons de la protection des habitants du Nord, mais nous parlons ici des Canadiens en général. Il serait par exemple facile à Imperial Oil de recruter des employés aux États-Unis. Nous croyons que l'on doit embaucher d'abord des Canadiens compétents et, par la suite, s'adresser ailleurs.

**Le sénateur Barrow:** C'est ainsi qu'ont procédé Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse.

**M. Gillespie:** Un des amendements possibles du bill à l'examen est une disposition en vue d'en appeler de la décision du Ministre sur les questions de fait ou de politique. Cela peut répondre en partie à votre question.

**M. Gilmour:** Comme vous le savez, la Loi sur la Cour fédérale est très compliquée mais, comme vous l'avez dit, il existe dans le présent bill un processus d'appel.

**Le président:** Il porte sur des situations particulières.

**M. Gilmour:** C'est exact. Si nous essayons de déterminer une question de droit, il serait peut-être plus facile de la faire insérer dans le bill en question, que de s'adresser aux tribunaux fédéraux.

**Le président:** Ce serait plus simple que d'interpréter et d'appliquer les dispositions de la Loi sur la Cour fédérale. On l'a déjà proposé au Comité.

**M. Gilmour:** Oui, j'ai lu la documentation à ce sujet.

**Le président:** Monsieur Nerysoo, quel est votre amendement suivant?

**L'honorable M. Nerysoo:** Il se trouve à la page 18 du mémoire et a trait à l'alinéa 19(1) (d) et est libellé comme suit:

a considéré la fourniture d'énergie aux collectivités accessibles et a inclus, dans la proposition de production, la livraison d'énergie économiquement réalisable.

Le précédent de cet accord a été énoncé dans la Loi sur le Pipe-line du Nord. Cette loi ne comprend pas ce genre de protection et ne permet donc pas d'utiliser l'énergie provenant d'un projet donné. C'est pourquoi nous souhaitons que cette disposition soit ajoutée. Nous pensons que si le gouvernement s'apprête à faire quelque chose pour une région, il doit le faire pour d'autres.

**M. Gillespie:** Puis-je vous demander si vous-même, ou votre avocat, avez trouvé ces termes dans la loi sur le Pipe-line du Nord?

**M. Hart:** Non, ils ne s'y trouvaient pas.

**M. Gillespie:** Je me demande s'ils vous donnent la protection que vous désirez parce qu'ils n'obligent le titulaire d'un permis qu'à «considérer» la fourniture d'énergie. Il n'y a là rien d'impératif.

**M. Gilmour:** C'est exact et il est probable que les dispositions de la loi sur le Pipe-line du Nord nous seraient plus utiles que cet article donné.



[Text]

**Mr. Gillespie:** I think you would find it pretty difficult to enforce "consider".

**The Chairman:** Mr. Nerysoo, that brings us to the end of the presentation. Is there anything further that could be regarded as not relating to or not touched by the various aspects which we have discussed here this morning?

**Hon. Mr. Nerysoo:** No, we have no additional amendments at this time. I assume that in future we will be allowed to suggest amendments to the federal minister. We have been more specific in our requests before this committee than before the House of Commons Committee on National Resources and Public Works. We felt while before the House of Commons committee that our suggestions would be reflected in amendments proposed by the ministers themselves. In many cases they were, but in our opinion the amendments did not go far enough and that is the reason why we have suggested specific amendments here.

**The Chairman:** Mr. Nerysoo, if the bill which is before us contains some things that you had asked for earlier, then we will just ignore those things, if we are satisfied that it was proper to put those changes in and that they are not violating any law in so doing. What you got as a result of your presentation before the Commons committee is a plus that you already have. I would expect the only thing you might say to us is, "Please don't disturb it."

**Hon. Mr. Nerysoo:** Or, "Improve it."

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, if you have not already decided to do so, may I suggest that the brief that Mr. Nerysoo has presented be appended to the transcript of today's proceedings? I say that because in many instances, when we were discussing it, we referred only to the page numbers.

**The Chairman:** If we do not do that we will make the reading of today's *Hansard* a difficult thing, so, yes, there is a direction that the brief be printed as part of the record of today's proceedings.

**Hon. Senators:** Agreed.

(For text of brief see Appendix 72A)

**The Chairman:** Any questions?

I want to thank you very much.

**Senator Walker:** They did very well, didn't they?

**The Chairman:** I think we perhaps improved our understanding of the situation, and in due course we will be dealing with it; but we are not through hearing evidence yet. Thank you very much, in any event.

**Hon. Mr. Nerysoo:** I would like to express our appreciation for your having allowed us to appear before your committee.

**The Chairman:** Fine.

I should tell the committee that the next meeting will be next Tuesday afternoon, when we will hear the minister at 3.30.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Je pense que vous trouverez qu'il est très difficile de faire respecter le terme «considérer».

**Le président:** Monsieur Nerysoo, cela nous amène à la fin de l'exposé. Y-a-t-il quelque chose d'autre qui pourrait être considéré comme ne se rapportant pas ou n'étant pas touché par les divers aspects dont nous avons discuté ici ce matin?

**L'honorable M. Nerysoo:** Non, nous n'avons pas en ce moment d'amendements supplémentaires. Je présume qu'ultérieurement nous serons autorisés à proposer des amendements au ministre fédéral. Nous avons été plus précis dans nos demandes présentées à ce comité qu'au comité des ressources nationales et des travaux publics de la Chambre des communes. Lorsque nous avons comparu devant le comité de la Chambre des communes, nous avons eu l'impression que nos suggestions seraient reflétées dans les amendements proposés par les ministres eux-mêmes. Il en a été le cas à maintes reprises mais, à notre avis, les amendements n'allaient pas assez loin et c'est la raison pour laquelle nous avons proposé ici des amendements précis.

**Le président:** Monsieur Nerysoo, si le bill dont nous sommes saisis contient des éléments que vous aviez déjà demandés, nous n'allons pas en tenir compte si nous estimons qu'il était opportun d'inclure ces modifications et si, ce faisant, on ne viole aucune loi. Ce que vous a apporté le mémoire que vous avez présenté au comité de la Chambre est un acquit. La seule chose que vous puissiez ajouter, à mon avis, est de n'y rien changer.

**L'honorable M. Nerysoo:** Ou de ne pas "l'améliorer".

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, si vous n'avez pas déjà décidé de le faire, puis-je proposer que le mémoire présenté par M. Nerysoo soit annexé au procès-verbal? Je dis parce que, quand nous discutons, nous n'avons fait souvent mention qu'aux numéros de pages.

**Le président:** Si nous n'opérons pas ainsi, nous rendrons difficile la lecture du *Hansard* d'aujourd'hui. Il n'y a donc qu'à ordonner que le mémoire fasse partie du procès-verbal des délibérations d'aujourd'hui.

**Des voix:** D'accord.

(Pour le texte du mémoire voir l'annexe 72A)

**Le président:** Des questions?

Je vous remercie beaucoup.

**Le sénateur Walker:** Cela s'est très bien passé n'est-ce pas?

**Le président:** Je pense que nous avons amélioré notre compréhension de la situation et nous nous en occuperons en temps opportun. Pour l'instant, nous n'avons pas fini d'entendre les témoignages. De toute manière, je vous remercie infiniment.

**L'honorable M. Nerysoo:** Je voudrais vous remercier de nous avoir permis de comparaître devant votre comité.

**Le président:** Très bien.

Je dois informer le comité que la prochaine réunion aura lieu mardi prochain au cours de l'après-midi et que nous entendrons le ministre à 15 h 30.

La séance est levée.





## APPENDIX "72-A"

## APPENDICE «72-A»

Notes for  
An Address by the  
Honourable Richard Nerysoo

Minister of Energy & Resource Development  
Government of the Northwest Territories

To The  
Senate Committee on Banking, Trade & Commerce

Ottawa, December 3, 1981

On the Matter of

Bill C-48

- I -

It is a pleasure for me to speak to you today. We have taken the opportunity you have so kindly extended, because this Bill C-48 is very critical to the future of Northerners. I wish to show you how improvements can yet be made to the Bill with the understanding that I have the utmost respect for my friend, The Honourable Marc Lalonde, who has attempted to meet our concerns through amendments to the Bill. However, I would appreciate your assistance in convincing him of the need for further change.

I am speaking to you on behalf of the Executive Committee of the Government of the Northwest Territories. There are now 22 members of the NWT Legislative Assembly, all duly elected. These men and women represent every corner of the NWT, every race and avocation. The Ministers of government are chosen from this Assembly, and together with the Commissioner for the NWT, form the Executive Committee.

I believe it is important to start by explaining in a very brief way, the principles underlying our concern with Bill C-48. There are only two matters I need to focus on here.

You know the Northwest Territories is an incredibly vast land, rich and provident in its way; yet the land is finite, and will not sustain the younger generations in the same way as it did their parents. Northerners are looking for opportunities to enter the larger Canadian economy. In Southern Canada there are many opportunities whereas in the NWT there are very few. Why do we talk oil and gas development so seriously? Honourable Senators, they can be our springboard to a self-reliant future working within the federal system we strongly respect and uphold.

-2-

The second reason for our interest is no less important than the first. There are, and always will be, Northerners who wish to live in harmony with the land, drawing their life directly

Notes en vue  
d'une allocution de  
l'honorable Richard Nerysoo

Ministre de l'Énergie et du Développement des ressources  
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

au  
Comité du Sénat sur les banques et le commerce

Ottawa, 3 décembre 1981

au sujet du projet de loi

C-48

1

Je me félicite de m'adresser à vous aujourd'hui. Nous avons profité de votre aimable invitation, car ce projet de loi C-48 est d'une importance tout à fait critique pour l'avenir des gens du Nord. Je désire vous montrer qu'il demeure possible d'apporter des améliorations au projet de loi, étant bien entendu que j'ai le plus grand respect pour mon ami, l'honorable Marc Lalonde, qui s'est efforcé de répondre à nos préoccupations par les modifications apportées au projet de loi. Je vous saurais gré, pourtant, de m'aider à le convaincre que de nouveaux changements s'imposent.

Je vous parle au nom du Comité exécutif du Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. L'Assemblée législative des T.N.-O. compte maintenant 22 membres qui ont tous été dûment élus. Ces hommes et ces femmes représentent tous les coins de terre, toutes les races et tous les champs d'activité des T.N.-O. Les ministres du gouvernement sont choisis à même cette assemblée et, conjointement avec le Commissaire des T.N.-O., ils constituent le Comité exécutif.

Je pense qu'il importe de commencer par expliquer très brièvement les principes qui sous-tendent nos préoccupations relatives au projet de loi C-48. Il n'y a que deux questions sur lesquelles je désire attirer votre attention.

Vous le savez, les Territoires du Nord-Ouest sont d'une étendue incroyable, ils constituent une terre riche et nourricière à sa façon; c'est pourtant une terre limitée, incapable de faire vivre la jeune génération de la même manière qu'elle a fait vivre ses parents. Les gens du Nord cherchent les possibilités de s'incorporer à l'économie générale du Canada. Les possibilités sont nombreuses dans le Sud alors qu'elles sont rares dans le Nord. Pourquoi discutons-nous avec un tel sérieux de pétrole et de gaz? Honorables sénateurs, c'est qu'il s'agit là d'un tremplin qui nous promet un avenir d'autonomie économique dans le cadre du système fédéral que nous respectons et que nous défendons vigoureusement.

-2-

La deuxième raison de cet intérêt n'est pas moins importante que la première. Il y a et il y aura toujours des gens du Nord qui désirent vivre en harmonie avec la terre, où ils

from it. Their way of life is important for Canada and must be protected. The land itself is unique, incredibly beautiful and terribly fragile. It must be protected in trust for all Canadians as well as for those who call it home.

We do not believe that the need to develop and the need to protect, are contradictory. Rather, they are complementary in establishing a healthy society in the North, one that can contribute to Canada in a positive way. We must grow through development, but the job must be done properly.

We believe that these countervailing needs—to develop and to protect—can be reconciled. Moreover, we deem it our responsibility to find the middle ground.

It should come as no surprise then, that the Executive Committee of the Government of the NWT has set out goals which include:

- continuation of our progress towards fully responsible government,
- resource development, undertaken in a way that protects Northern people and the environment,
- resolution of the outstanding aboriginal claims in a prompt and satisfactory manner,

securing benefits for Northern residents, commensurate with their rights as occupants of the land and in compensation for the disruption in their lives that inevitably takes place.

3

These objectives are reasonable, are just, are totally within Canadian precepts of democracy. They have been accepted and supported by all informed Canadian leaders who have been associated in one way or another with the North.

Bill C-48, in its current form, presents us with difficulties in the attainment of all of these. Let me deal with each in turn.

#### *The Development of Responsible Government*

I have described the fully elected Legislative Assembly of the NWT and the Executive Committee. The Executive Committee directs a public service of 3,000 men and women, 1800 of whom work outside the capital in the remote communities. The capability and capacity of the GNWT have increased dramatically in the past few years.

The Government of Canada recognizes this and has transferred increased responsibility to the Government of the Northwest Territories not as fast we would like, but there has been progress. The Prime Minister affirmed the direction in 1977 when he created the Drury Commission to study constitutional development in the NWT. Mr. Drury in his report of January 1980, after two years of exhaustive work, concluded that the devolution of power should proceed quickly, and should include ownership of lands and natural resources,

puisent directement leur gagne-pain. Leur mode de vie est important pour le Canada et doit être protégé. La terre elle-même possède un caractère unique, elle qui est en même temps incroyablement belle et terriblement vulnérable. Il faut la protéger au nom de tous les Canadiens et au nom de ceux dont elle est le foyer.

Nous ne croyons pas qu'il y ait contradiction entre la nécessité du développement et la nécessité de la protection. Ce sont au contraire des aspects complémentaires pour la création, dans le Nord, d'une société saine qui puisse faire un apport positif à la vie canadienne. Nous devons grandir par le moyen du développement, mais c'est un travail qu'il importe de bien faire.

Nous croyons que ces nécessités complémentaires—développement et protection—doivent se concilier entre elles. Nous croyons aussi qu'il nous appartient de trouver la solution mitoyenne.

Vous ne serez sans doute pas étonnés d'apprendre que le Comité exécutif du Gouvernement des T.N.-O. s'est fixé des objectifs, notamment:

- la poursuite de nos progrès dans la voie d'un gouvernement pleinement responsable,
- la mise en valeur des ressources, entreprise d'une manière qui protège la population et l'environnement du Nord,
- le règlement prompt et satisfaisant des réclamations des autochtones,
- l'obtention pour les gens du Nord d'avantages qui correspondent aux droits des occupants et qui corrigent les perturbations inévitables de leur mode de vie.

3

Ces objectifs sont raisonnables, justes et tout à fait conformes aux préceptes de la démocratie canadienne. Ils ont été acceptés et appuyés par tous les chefs canadiens éclairés qui ont eu à s'occuper du Nord de quelque manière.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi C-48 dresse des obstacles à la réalisation de tous ces objectifs. Je me propose de les analyser.

#### *La mise en place d'un gouvernement responsable*

J'ai décrit l'Assemblée législative, composée de membres élus, et le Comité exécutif des T.N.-O. Le Comité exécutif dirige une fonction publique constituée de 3,000 hommes et femmes dont 1,800 travaillent à l'extérieur de la capitale, dans des collectivités dispersées. Les compétences et les capacités du Gouvernement des T.N.-O. ont connu une augmentation spectaculaire au cours des dernières années.

C'est là un fait que le Gouvernement du Canada reconnaît et, s'il n'a pas transféré ses responsabilités au Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest aussi vite que nous l'aurions souhaité, il y a eu tout de même des progrès. Le premier ministre a donné l'orientation nécessaire en 1977 lorsqu'il a créé la Commission Drury, chargée d'étudier l'évolution constitutionnelle des T.N.-O. Dans son rapport de janvier 1980, M. Drury a conclu, après deux ans d'un travail considérable, que la remise des pouvoirs devrait se faire rapidement et qu'elle



including on-shore sub-surface resources. He stated that revenue should be shared, and that the Territorial Government should develop its own socio-economic and environmental assessment process.

—4—

The Honourable John Munro, Minister, IAND, spoke to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development on March 24, 1981. He called for "a clear understanding of the relationship between Canada and its Northland". He went on to say, "I also believe that once this understanding is established, full responsible government in the North is required to ensure a balanced and equitable approach to development and growth". Mr. Munro felt that with good will and successful claims negotiations, devolution of responsibilities to Northern governments could be complete by 1985.

Turning now to Bill C-48, it provides for the unilateral control and administration of non-renewable resources by the Minister. This control can be delegated to a public servant, and indeed it has with the establishment of the Canadian Oil and Gas Lands Administration (*COGLA*). Please keep in mind, that Canada Lands have been defined to include the mainland of the NWT (1.3 million sq. mi.) as well as offshore areas.

The control given to the Minister, IAND and his delegates will impede, if not block entirely, our movement towards responsible government, unless considerable care is exercised in obtaining the full advice and participation of the Government of the NWT.

—5—

Mr. Munro told the House of Commons during the debate on C-48 on October 19, 1981, that *COGLA* will be subject to the scrutiny and policy direction of a federal interdepartmental committee called the Policy Review Committee. This committee will apparently involve officials of Indian and Northern Affairs and Energy, Mines and Resources. Input from the Territorial Government would presumably be channeled through the representatives of Indian and Northern Affairs.

We do not view it as, or in any way justifiable, that a civil servant in DIAND speak for the people of the North and protect their interests in matters as critical as this. Our input on the crucial issues of the pace and scope of mammoth developments, should not have to be channeled through a civil servant spokesman of another government.

We believe that this arrangement will prevent us from fulfilling our responsibilities and developing as a government.

devrait englober la propriété des terres et des ressources naturelles, y compris les ressources souterraines de la terre ferme. Il a affirmé que les revenus devraient être partagés et que le Gouvernement des Territoires devrait élaborer son propre processus d'évaluation socio-économique et environnementale.

—4—

L'honorable John Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord, s'est adressé aux membres du Comité permanent des Affaires indiennes et du Nord le 24 mars 1981. Il a réclamé «une nette compréhension des relations entre le Canada et le Nord canadien». Il a ajouté: «Je pense aussi que, après que cette compréhension se sera réalisée, il faudra accorder au Nord un gouvernement entièrement responsable pour assurer une approche équilibrée et équitable du développement et de la croissance». M. Munro s'est dit d'avis que, avec de la bonne volonté et après des négociations fructueuses au sujet des réclamations, le transfert des responsabilités aux gouvernements du Nord pourrait être achevé en 1985.

Pour en revenir au projet de loi C-48, celui-ci prévoit le contrôle et l'administration unilatéraux des ressources non renouvelables par le ministre. Ce contrôle peut être délégué à un fonctionnaire et il l'a effectivement été avec la création de l'Administration des terres pétrolières et gazifères du Canada. Notez bien que la définition des terres du Canada englobe la terre ferme des T.N.-O (1.3 million de milles carrés) et les zones sous-marines du large.

Le contrôle attribué au ministre des Affaires indiennes et du Nord et à ses délégués nuira—et pourrait même l'empêcher entièrement—à notre évolution vers le gouvernement responsable à moins que l'on se montre très soucieux d'obtenir toute la consultation et toute la participation possibles du gouvernement des T.N.-O.

—5—

M. Munro a affirmé à la Chambre des communes au cours du débat sur le projet de loi C-48, le 19 octobre 1981, que l'Administration sera soumise à un travail d'examen et d'orientation des politiques de la part d'un comité interministériel fédéral désigné comme étant un Comité d'examen des politiques. Ce comité, semble-t-il, regroupera des fonctionnaires de deux ministères, soit celui des Affaires indiennes et du Nord et celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources. L'apport du Gouvernement des Territoires serait vraisemblablement acheminé par l'intermédiaire des représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Nous jugeons entièrement indéfendable le point de vue selon lequel un fonctionnaire de ce ministère puisse parler au nom des gens du Nord et protéger leurs intérêts dans le cas de questions aussi critiques que celle-là. Notre apport aux questions essentielles du rythme et de la portée des projets d'aménagement géants ne devrait pas être acheminé par l'intermédiaire d'un fonctionnaire qui se fait le porte-parole d'un autre gouvernement.

Nous croyons que cette disposition nous empêchera de réaliser nos responsabilités et de nous développer en tant que gouvernement.

Would it not make eminent sense to have a delegate of the GNWT sit on the Policy Review Committee, as an equal partner?

I believe the Policy Review Committee has been given life through Section 5(6) of the Bill which allows the Minister IAND, to appoint such advisory bodies as he considers appropriate to advise him on matters relating to the administration or operation of this Act. We consider it essential that Territorial Government involvement be given force in the Act through the addition of the words

6

"and in matters affecting the peoples of the NWT, either directly or indirectly, these bodies shall include a representative of the Government of the N.W.T."

This would provide us the opportunity to advise the Minister IAND directly, providing him with ideas and points of view that would otherwise be denied him or blurred in the filtering process.

#### *Protection of Northern People and the Environment*

The Government of the NWT draws its mandate from the NWT Act. Section 13 of this Act confers powers to the Territorial Government similar to those given to the provinces in Section 92 of the BNA Act. These powers include direct taxation, the licensing of businesses and industry, property and civil rights, the preservation of game, and generally all matters of a local and private nature within the Territories. The essential difference between ourselves and the provinces, is the ownership of the land and sub-surface resources by the Crown in Right of Canada.

Notwithstanding this ownership, present by virtue of the politically developing nature of the region, the Government of the NWT has legislative responsibility for the social and economic well being of the citizens. We are therefore fundamentally occupied in the development of an economy that is appropriate for the people here.

This economy must carefully foster the "old ways", yet provide new opportunities. It's development is a matter of delicately balancing sometimes opposing requirements. I can assure you, it is not an easy thing to do.

—7—

This balancing takes place everytime my colleague, Minister of Economic Development Tom Butters, establishes the Socio-economic action plans for mining projects, or jointly establish with DIAND Minister John Munro, action plans for hydrocarbon development.

Our broader role in environmental protection and land use planning is growing. It was my government that represented the people's interests on the Norman Wells Pipeline Proposal—a role that led to many useful recommendations by the Environmental Assessment Review Panel).

Ne serait-ce pas éminemment raisonnable qu'un délégué du Gouvernement des T.N.-O. siège, à titre de partenaire égal, au Comité d'examen des politiques?

Je crois que le Comité d'examen des politiques a été créé par l'Article 5(6) du projet de loi, qui permet au ministre des Affaires indiennes et du Nord de constituer les organismes consultatifs qu'il estime indiqués pour que ceux-ci le conseillent sur les sujets relatifs à l'application de la loi. Nous jugeons essentiel que la participation du Gouvernement des Territoires reçoive force de loi par l'addition des termes suivants:

6

«et à l'égard des questions qui intéressent directement ou indirectement les citoyens des T.N.-O., ces organismes doivent inclure un représentant du Gouvernement des T.N.-O.»

Cela nous fournirait la possibilité de conseiller le ministre des Affaires indiennes et du Nord directement en lui communiquant des idées et des points de vue dont, autrement, il serait privé ou qui s'estomperaient au cours du processus de tri.

#### *Protection des populations et de l'environnement du Nord*

Le Gouvernement des T.N.-O. tire son mandat de la Loi sur les T.N.-O. L'article 13 de cette loi confère au Gouvernement des Territoires des pouvoirs analogues à ceux qui sont attribués aux provinces par l'Article 92 de l'Acte de l'ANB. Ces pouvoirs comprennent l'imposition directe, l'octroi de permis aux entreprises ou aux industries, les droits de propriété et les droits civils, la préservation du gibier et, en général, toutes les questions de caractère local et privé au sein des Territoires. La différence essentielle qu'il y a entre nous et les provinces, c'est que la propriété des ressources du sol et des ressources sous-marines est le fait de la Couronne du chef du Canada.

Malgré ce régime de propriété, qui existe à cause du caractère d'évolution politique de la région, le Gouvernement des T.N.-O. possède la responsabilité législative du bien-être social et économique des citoyens. La mise en place d'une économie qui convienne aux gens d'ici est donc pour nous d'un intérêt fondamental.

Cette économie doit être soucieuse de favoriser le mode de vie traditionnel tout en créant des possibilités nouvelles. Sa mise en place exige une mise en équilibre prudente d'exigences qui sont parfois contraires. Je vous assure que ce n'est pas facile.

—7—

Cette mise en équilibre se produit chaque fois que mon collègue, le ministre du Développement économique, M. Tom Butters, établit les plans d'action socio-économiques des projets miniers ou qu'il établit, conjointement avec le ministre des Affaires indiennes et du Nord, M. John Munro, des plans d'action à l'égard de la mise en valeur des hydrocarbures.

Notre rôle général de protection de l'environnement et de planification de l'utilisation des terres s'intensifie constamment. C'est mon gouvernement qui a représenté les intérêts de la population lors de la proposition de mise en place du pipeline de Norman Wells—et ce rôle a suscité de nombreuses



Turning again to Bill C-48, this legislation confers sweeping powers to the Minister or his delegate. If the Minister IAND chooses to execute these powers in a unilateral fashion, without our involvement, then in our opinion the NWT Act is being overridden by this legislation. A few of the more critical sections are:

Section 12—Allows the Minister IAND to enter into exploration agreements without notice if he feels there is a need to act expeditiously. This agreement could be made without the necessary socio-economic or environmental studies being conducted on the site.

Sections 44 & 45—Allows the Minister IAND to declare a significant discovery and at any time after making that declaration, to order the drilling of more wells. Again, this can be done without the necessary impact analysis.

—8—

Section 46 & 47—Allows the Minister IAND to declare a commercial discovery and order the drilling of more wells. These orders can be secret between the Minister and the operator. The operator himself is prohibited from releasing the information.

Section 48—Allows the Minister IAND to order the production of oil and gas whenever, wherever, however he deems necessary. In carrying out this order, the operator is not liable to any other person.

Section 50—Reserves, protects and classifies information we need for the planning process. This section may stem the flow of information currently passing between the Territorial Government, industry and the oil and gas people in Indian and Northern Affairs.

Despite these rather universal powers, I suggest that the NWT Act can operate successfully and in conjunction with the Canada Oil and Gas Act, if three changes are made to the latter.

First, I have mentioned the socio-economic agreements that are now signed by my colleague, the Honourable Tom Butters, with industry. These, of course, establish action plans under which industry shall proceed, and they allow us to accommodate local issues. Should this legislation become operative there would no longer be a requirement for industry to enter into these agreements.

—9—

I suggest that Section 12 be amended by adding:

a) "The Minister shall enter into exploration agreements with the holder."

recommandations utiles de la part de la Commission d'examen des évaluations environnementales.

Pour en revenir encore une fois au projet de loi C-48, ce document législatif attribue des pouvoirs considérables au ministre ou à son délégué. Si le ministre des Affaires indiennes et du Nord choisit d'exercer ces pouvoirs unilatéralement, sans notre participation, nous croyons que la loi à l'étude a alors la priorité sur la Loi sur les T.N.-O. Voici quelques-uns des articles les plus critiques:

L'Article 12—Permet au ministre des Affaires indiennes et du Nord de conclure des accords d'exploration sans que soit publié un avis s'il juge que la rapidité d'action est nécessaire. De tels accords pourraient être conclus sans qu'aient été effectuées sur place les études socio-économiques ou environnementales nécessaires.

Les Articles 44 & 45—Permettent au ministre des Affaires indiennes et du Nord de faire une déclaration de découverte importante et, après cette déclaration, d'ordonner de forer de nouveaux puits. Il peut le faire, là encore, sans l'analyse nécessaire des impacts.

—8—

Les Articles 46 & 47—Permettent au ministre des Affaires indiennes et du Nord de faire une déclaration de découverte commerciale et d'ordonner de forer de nouveaux puits. Ces arrêtés peuvent demeurer un secret entre le ministre et l'exploitant. Il est interdit à l'exploitant lui-même de communiquer l'information.

L'Article 48—Permet au ministre des Affaires indiennes et du Nord d'ordonner la production de pétrole et de gaz chaque fois, où que ce soit et de la manière qu'ils le jugent nécessaire. Pour la réalisation de ce décret, l'exploitant n'a de responsabilité envers personne d'autre.

L'Article 50—Réserve, protège et classe des renseignements dont nous avons besoin pour le processus de planification. Cet article pourrait figer la communication de renseignements qui se fait actuellement entre le Gouvernement des Territoires, l'industrie et les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord qui s'occupent de pétrole et de gaz.

Malgré ces pouvoirs quasi absolus, je pense que la Loi sur les T.N.-O. peut fonctionner avec succès et conjointement avec la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada si trois modifications sont apportées à celle-ci.

Premièrement, j'ai mentionné les accords socio-économiques qui lient actuellement mon collègue, l'honorable Tom Butters, et l'industrie. Ces accords établissent naturellement des plans d'action selon lesquels l'industrie doit opérer et ils nous permettent de tenir compte des problèmes locaux. Si le projet de loi actuel devait entrer en vigueur, l'industrie ne serait plus tenue de conclure de tels accords.

9—

Je propose que l'Article 12 soit modifié par l'addition de ce qui suit:

a) «Le Ministre devra conclure des accords d'exploration avec le titulaire.»



b) "The Minister and the Territorial Governments shall enter into socio-economic agreements with the holder. Any breach of said agreements by the holder will be subject to the penalties as defined in Section 57(1) and (2)."

Second, Section 50(1) classifies all industrial information save for purposes of the administration or enforcement of the Act. I recognize the obvious need for industrial secrecy, and the need for certain information to be held strictly confidential by government. However, there is no way in which the Government of the NWT can determine the potential affects of industrial activity and conclude workable socio-economic agreements with industry, if it is not privy to this information.

The wording of Section 50(1) is sufficiently vague as to allow interpretation by servants of the Minister IAND that may exclude release of pertinent data to us for the purpose mentioned or other legitimate planning activity. Therefore, I believe the section should be amended as follows:

"Information or documentation furnished under this Act or the *Oil and Gas Production and Conservation Act* is privileged and shall not knowingly be disclosed without the consent in writing of the person who provided it except for the purposes of the administration or the Territorial Government or the enforcement of either Act or for the purposes of legal proceedings relating to such administration or enforcement."

10

Third, Section 49 sets out an Environmental Studies Revolving Fund to provide monies for studies deemed necessary by the Minister IAND. As there is no mention in the entire act of a public review process, I can only conclude that there is a real danger that studies financed through the Fund will replace the project's specific public review processes we have seen to date.

I am sure you are well aware of the work of the current Beaufort Sea Environmental Assessment Review Panel. The Panel will be reviewing a number of critical questions such as transportation alternatives, socio-economic and environmental matters. Their aim is to develop guidelines for any development taking place in the Beaufort Sea.

At this time it is difficult to project whether or not this review will allow us to forego "project specific" reviews in the future. Frankly, at this time I believe that the Panel's review will provide us with a great deal of advance planning material, though it may very well be necessary to conduct project specific reviews in the future as industry's development proposals become more specific.

One of the more telling clauses in the Act with respect to this issue, is the definition of "environmental study" in Section 50(4). "Human activity" is a valid subject for studies, but it ranks after such gritty issues as rainfall and icebergs.

b) «Le Ministre et les gouvernements des Territoires devront conclure des accords socio-économiques avec le titulaire. Toute violation de ces accords par le titulaire sera sujette aux peines définies à l'Article 57(1) et (2).»

Deuxièmement, l'Article 50(1) classe tous les renseignements industriels si ce n'est qu'aux fins de l'application de cette loi. Je reconnais la nécessité évidente du secret industriel et je reconnais que certains renseignements doivent être maintenus strictement confidentiels par le gouvernement. Cependant, le Gouvernement des T.N.-O. ne peut aucunement déterminer les effets possibles de l'activité industrielle ni conclure des accords socio-économiques pratiques avec l'industrie s'il n'est pas au courant de ces renseignements.

Le libellé de l'Article 50(1) est suffisamment vague pour permettre aux fonctionnaires du ministre des Affaires indiennes et du Nord de l'interpréter d'une manière qui exclue que les données pertinentes nous soient communiquées aux fins mentionnées ou en vue de quelque autre activité légitime de planification. Je crois donc que cet article devrait être modifié de la manière suivante:

«Les renseignements ou les documents fournis en application de la présente loi ou de la *Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz* sont protégés et ne peuvent, sciemment, être divulgués sans le consentement écrit de la personne qui les a fournis, si ce n'est qu'aux fins soit de l'application de ces lois, soit du Gouvernement des Territoires, soit des procédures judiciaires relatives à cette application.»

10

Troisièmement, l'Article 49 prévoit la constitution d'un fonds renouvelable pour l'étude de l'environnement, en vue du financement des études jugées nécessaires par le ministre des Affaires indiennes et du Nord. Puisque, à aucun endroit de la Loi, il n'est fait mention d'un processus d'examen public, je dois conclure que les études financées par le fonds remplaceront les processus précis d'examen public qui ont été suivis jusqu'à présent.

Vous connaissez bien, j'en suis sûr, le travail de l'actuelle Commission d'examen des évaluations environnementales de la mer de Beaufort. La Commission va examiner plusieurs questions critiques, par exemple les diverses possibilités en matière de transport, les questions socio-économiques, les questions environnementales. Elle a pour but d'établir des lignes directrices en vue de tout travail d'exploration devant avoir lieu dans la mer de Beaufort.

Il est difficile, à l'heure actuelle, de prédire si cet examen va nous permettre ou non de nous abstenir, à l'avenir, des examens propres à chaque projet. Je crois sincèrement pour l'instant que l'examen effectué par la Commission va nous fournir beaucoup de renseignements utiles à la planification mais qu'il va probablement nous falloir réaliser des examens propres à chaque projet par la suite, lorsque les propositions de l'industrie en matière de développement seront devenues plus précises.

Une des dispositions les plus révélatrices de la Loi en ce qui concerne cette question est constituée par la définition des «études de l'environnement», à l'Article 50(4). «Les activités humaines» y sont décrites comme un sujet digne d'être étudié,

This indicates to me that social issues will not be adequately accounted for and that the public review process continues to be essential. I believe that it should be given force in the Act through the following amendment.

—11—

“The Minister shall direct payments from the relevant fund for environmental and social studies to be conducted, relating to the area or prescribed region as the Minister determines are necessary in order to decide whether or not to authorize exploration or development activities under this Act or any other Act of Parliament. The Minister shall conduct such studies with the assistance of the Territorial Governments.”

Notwithstanding the amendments I have outlined, it remains necessary that the Minister IAND consult with the Territorial Government in the administration of the Act, and hence my previous suggestion of our involvement with the Policy Review Committee.

#### *Resolution of Aboriginal Claims*

I am sure you will recall the presentations made by Northern Leaders to the Standing Committee on National Resources and Public Works last March and April. All of these presentations decried the affects of the Bill on Aboriginal Rights. Efforts were made to meet Northern concerns through the inclusion of Section 5(7). However, this clause in itself does not satisfy the concerns expressed by all Northern Leaders. A justifiable fear still remains that C-48 represents an entrenchment of federal control that would render meaningless the negotiation process. As a result, heavy criticism of the Bill from the North continues. I believe there are a number of bases for this discontent.

First, the Norman Wells Oilfield has been exempted from the aboriginal Right protection clause. If negotiation results in the recognition of an aboriginal right to sub-surface resources, then no redress for resources already exploited will be available to the people. Obviously, industries' interests are protected to the possible future detriment of the citizens. This matter was expressed clearly by my colleague, Mr. George Braden, in a telex to the Prime Minister.

—12—

The solution lies in a modification to Section 64(5) allowing Section 5(7) to include Norman Wells. Surely an agreement concluded by the Federal Government during World War II can be renegotiated in the light of modern circumstances.

Second, the Honourable Jean Chrétien, then minister of Indian and Northern Affairs, enunciated three basic principles

mais elles sont mentionnées seulement après des questions aussi secondaires que les pluies et les icebergs.

J'en conclus que les questions sociales ne seront pas suffisamment prises en compte et que le processus d'examen public demeure essentiel. Je crois qu'il devrait prendre force de loi dans le texte législatif par le libellé suivant:

—11—

«Le Ministre doit ordonner que soient payées sur le fonds approprié les dépenses consécutives aux études de l'environnement ou aux études sociales portant sur le territoire ou la région prescrite pour lesquels ce fonds approprié a été constitué, s'il les juge nécessaires pour déterminer s'il convient ou non d'autoriser les activités d'exploration ou d'aménagement prévues à la présente loi ou à toute autre loi du Parlement. Le Ministre doit réaliser ces études avec l'aide des gouvernements des Territoires.»

Malgré les modifications que je viens de formuler, il demeure nécessaire que le ministre des Affaires indiennes et du Nord consulte le Gouvernement des Territoires pour l'application de la loi et c'est pourquoi j'ai déjà suggéré que nous participions au travail du Comité d'examen des politiques.

#### *Règlement des réclamations des peuples autochtones*

Vous n'avez pas oublié, je pense, les interventions faites par des dirigeants du Nord devant le Comité permanent des ressources naturelles et des travaux publics, en mars et en avril derniers. Dans toutes ces interventions, on a protesté contre les effets du projet de loi sur les droits des autochtones. Des efforts ont été faits pour apaiser les inquiétudes des gens du Nord par l'incorporation de l'Article 5(7). Cette clause ne suffit pas, toutefois, pour ce qui est d'apaiser les inquiétudes formulées par tous les dirigeants du Nord. On continue à bon droit de craindre que le projet de loi C-48 ne représente un renforcement du contrôle fédéral qui rendrait futile le processus de négociation. On continue donc, dans le Nord, de critiquer fortement le projet de loi. Je pense qu'il y a plusieurs raisons à ce mécontentement.

Premièrement, la zone pétrolifère de Norman Wells a été soustraite à l'application de la clause portant sur la protection des droits des autochtones. Si la négociation a pour résultat que soient reconnus les droits des autochtones à l'égard des ressources souterraines, il ne pourrait pas y avoir alors de compensation pour les peuples autochtones à l'égard des ressources déjà exploitées. De toute évidence, les intérêts des industries sont protégés à l'éventuel détriment des citoyens. Ce problème a été formulé clairement par mon collègue, M. George Braden, dans un télex adressé au premier ministre.

—12—

La solution réside dans la modification de l'Article 64(5) de manière à ce que l'Article 5(7) s'applique à Norman Wells. Un accord conclu par le gouvernement fédéral au cours de la Deuxième guerre mondiale peut être renégozié à la lumière de la situation d'aujourd'hui.

Deuxièmement, l'honorable Jean Chrétien, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord, a formulé trois principes de



of the claims of native people in a policy statement made August 8, 1973:

that the loss and relinquishment of the traditional interest in land ought to be compensated;

that the Federal Government wishes to negotiate lasting solutions with native people whose title has never been extinguished by treaty or superceded by law;

-that these agreements would be enshrined in legislation enacted by Parliament, and given the finality and binding force of law.

It is almost certain that the Bill will be passed before negotiations are complete. There is a real danger that the native groups will be prevented from negotiating certain matters by virtue of the Bill. As sub-surface rights will be granted by the Crown to operators, and these operators will have executed their right through investment, native claim to such resources may be superceded by law and not a matter of negotiation.

13

To put it another way, once the wheels of exploration and production are in motion, the irreversibility of that activity will affect the nature of the aboriginal right.

I believe the government's intent in inserting Section 5(7) was to assure Northerners that nothing would be removed from the bargaining table, nor would the nature of the aboriginal right be affected.

I suggest then that the working of the clause 5(7) must be modified to show that fact clearly. This could be done by adding:

"aboriginal right or title when determined through negotiation or other means will supercede conflicting provisions in this Act."

Third, there is the question of compensation for loss and relinquishment of native interest prior to the determination of the aboriginal right. Operators working in an area subject to aboriginal right claims must realize that new contracts may have to be written pending the outcome of negotiations. Contracts signed by operators and the Federal Government would be void if the Federal Government is not the owner of the resource. Section 61(2) would prevent a subsequent claim of the people, from Canada, though Canada would be a beneficiary of the activity. Moreover, in the event that the Federal Government failed to comply with the provisions of Section 5(7), it is suggested that Section 61(2) would prevent the grieved party the right to receive any compensation from the Crown

14

I suggest then that Section 61(2) must be amended to allow aboriginal peoples the right to sue the Crown in the event Bill C-48 infringes on their aboriginal right.

base au sujet des réclamations des peuples autochtones dans un énoncé de politique publié le 8 août 1973:

—que la perte ou l'abandon de l'intérêt traditionnel à l'égard des terres doit faire l'objet d'une compensation;

—que le gouvernement fédéral désire négocier des solutions durables avec les peuples autochtones dont les droits n'ont jamais été effacés par un traité ou remplacés par une loi;

—que des accords seront conformés par des textes législatifs adoptés au Parlement et qu'ils recevront le caractère définitif ou obligatoire d'une loi.

C'est presque sûr que le projet de loi sera adopté avant que les négociations aient été achevées. On risque fort que les groupes autochtones soient empêchés de négocier certaines questions en vertu de ce projet de loi. Puisque des droits à l'égard des zones souterraines seront accordés par la Couronne à des exploitants et que ceux-ci auront exercé leurs droits par des investissements, les réclamations des autochtones à l'égard de ces ressources pourront avoir été annulées par la loi et soustraites à la négociation.

13

En d'autres termes, après que les travaux d'exploration et de production ont été mis en marche, l'irréversibilité de cette activité influence la nature des droits des autochtones.

Je pense que, en ajoutant l'Article 5(7), le gouvernement avait l'intention d'assurer aux gens du Nord que rien ne serait retiré de la table de négociation et que la nature des droits des autochtones ne serait pas non plus touchée.

Je suis d'avis que le libellé de la disposition 5(7) doit être modifié de manière à indiquer cela clairement. On pourrait, à cette fin, ajouter:

«les titres ou droits des autochtones, lorsqu'ils auront été déterminés par la négociation ou par d'autres moyens, annuleront les dispositions contraires de la présente loi.»

Troisièmement, il y a la question de l'indemnisation de la perte ou de l'abandon des intérêts des autochtones avant la détermination des droits de ceux-ci. Les exploitants travaillant dans une région, où il y a réclamation des droits des autochtones doivent comprendre que de nouveaux contrats pourront devoir être rédigés avant l'issue des négociations. Les contrats signés par les exploitants et par le gouvernement fédéral seraient nuls si le gouvernement fédéral n'est pas le propriétaire des ressources en cause. L'Article 61(2) empêcherait une réclamation subséquente des peuples autochtones auprès du Canada, alors même que le Canada serait bénéficiaire de l'activité en question. De plus, dans le cas où le gouvernement fédéral ne se conformerait pas aux dispositions de l'Article 5(7), nous pensons que l'Article 61(2) retirerait à la partie lésée le droit de recevoir des indemnités ou des dommages-intérêts de la Couronne.

14

Je propose que l'Article 61(2) soit modifié de manière à accorder aux peuples autochtones le droit de poursuivre la Couronne dans le cas où le projet de loi C-48 porterait atteinte à leurs droits.



### *Benefits for Northern Residents*

There are three principle problems that must be discussed under this point.

First, with respect to the government share of revenues generated, the Bill is quite specific on federal royalty and income tax rates as well as Petro Canada's share. Coupled with the incentive programs which you have announced, industry can now compute the benefit of exploration in the North. Or can they?

The GNWT may exercise its power under Section 13(a) of the NWT Act to levy taxes on industry in order to finance the programs it deems necessary for the Region. These would reduce the profitability of oil and gas ventures if the federal revenue regime is fixed. The establishment of an interjurisdictional competition for revenue would be most undesirable and must be avoided for the good of Northern and Southern Canadians.

It seems eminently advisable to provide room for movement within federal legislation to allow for the fiscal growth of the territories.

— 15 —

Bill C-48 could easily be amended to reflect the possibility of a future territorial revenue share. For example, the following wording could be added to Section 41:

"The Minister may by order, authorize the suspension or reduction of any royalty payable under this section for such periods, by such amounts and subject to such conditions, as are specified in the order to compensate for taxes, royalties, or other revenues payable to the Territorial Government".

On the other hand, to keep the Bill in its current form, will force a change in legislation at a later date, a process likely to be quite protracted if past experience is any measure. There seems no reason to incur this future liability when changes can still easily be made now.

To provide you with a brief idea of the inequity of the current arrangement, I have attached a table which indicates the relative revenue shares that will accrue from the Norman Wells expansion project. These are the result of a computer simulation performed by our staff. You will note that over the life of the project, revenue accruing to the Federal Government will total \$6.4 billion, while we will receive \$0.002 billion.

Second, with respect to the affirmative action program described in Section 10(4), I see no reason why this clause should not carry the same force as that requiring operators to consider Canadian benefits (Section 10(3)), through the replacement of the words, "may require" with "shall require". Moreover, this responsibility should be extended to operations with respect to a production licence.

### *Avantages pour les gens du Nord*

Il y a trois grands problèmes dont il convient de traiter sous cette rubrique.

Premièrement, en ce qui concerne la part des revenus créés qui revient aux gouvernements, le projet de loi est fort précis sur les redevances et les taux de l'impôt sur le revenu qui s'appliquent au gouvernement fédéral de même que sur la part de Petro Canada. Si l'on ajoute cela aux programmes d'encouragement que vous avez annoncés, l'industrie peut maintenant calculer les avantages de l'exploration dans le Nord. Mais, le peut-elle vraiment?

Le gouvernement des T.N.-O. peut exercer le pouvoir qu'il possède en vertu de l'Article 13(a) de la Loi sur les T.N.-O. de percevoir des impôts auprès de l'industrie afin de financer les programmes qu'il juge nécessaires pour la région. Ces impôts réduiraient la rentabilité des initiatives en matière de pétrole et de gaz si le régime du revenu fédéral est fixe. L'établissement d'une concurrence entre les paliers de gouvernement à l'égard des revenus serait très peu souhaitable et doit être évité pour le bien des Canadiens du Nord et du Sud.

Il apparaît comme éminemment souhaitable de donner une certaine souplesse à la législation fédérale pour permettre la croissance fiscale des territoires.

— 15 —

Il serait facile de modifier le projet de loi C-48 pour traduire la possibilité d'une part future des revenus pour les Territoires. C'est ainsi qu'on pourrait ajouter à l'Article 41 le libellé suivant:

«Le Ministre peut, par décret, autoriser la suspension ou la réduction de toute redevance à payer en vertu du présent article, à l'égard des périodes, des sommes et des conditions précisées dans le décret comme mesure d'indemnisation à l'égard des impôts, redevances ou autres revenus à payer au Gouvernement des Territoires».

Par contre, pour garder le projet de loi dans sa forme actuelle, il faudra modifier la législation à une date ultérieure, ce qui serait vraisemblablement un processus de longue durée si l'on en juge par le passé. Il ne semble pas y avoir de raison d'imposer cette charge alors qu'il est facile d'apporter ces changements aujourd'hui.

Pour vous donner un bref aperçu de l'injustice des dispositions actuelles, je présente en annexe un tableau indiquant les parts relatives du revenu qui résulteront des travaux d'expansion de Norman Wells. Il s'agit là d'une simulation sur ordinateur réalisée par notre personnel. Notez que, pour la durée entière de l'opération, les revenus du gouvernement fédéral s'établiront à 6.4 milliards de dollars tandis que nous en recevrons 0.002 milliards.

Deuxièmement, en ce qui concerne le programme de promotion sociale décrit dans l'Article 10(4), je ne vois pas pourquoi cette disposition ne comporterait pas la même obligation que celle qui oblige les exploitants à tenir compte des avantages pour les Canadiens (Article 10(3)); il suffirait de remplacer les mots «peut exiger» par «doit exiger». De plus, cette responsabilité devrait s'étendre aux opérations qui s'appliquent à un permis de production.

Third, we are adopting the position that residents of the NWT must receive an energy benefit from large scale hydro-carbon developments taking place in the territory. As you might imagine, NWT residents pay extremely high prices for much needed transportation and heating fuels. Moreover, all but a few communities receive electricity generated by diesel engines. This ties the cost of power to the cost of fuel.

It is not uncommon for transportation to account for 50 per cent of the cost of a gallon of fuel. If methods can be adopted to supply the NWT from developments within its borders, economies will result.

There are several ways in which the NWT can potentially benefit from these projects:

- through the supply of conventional products such as diesel fuel and gasoline from "topping plants" in the North.

- through the supply of natural gas.

- through the supply of propane and the conversion of communities to the use of this fuel for electricity generation, space heating and transportation. Propane is often recovered with natural gas, particularly as a byproduct of the liquefaction process.

- through the supply of methanol for electrical generation and space heating. Methanol is an alcohol that can be produced from natural gas. The production technology is well proven.

- through the supply of synthetic gasoline for community transportations. Synthetic gasoline can be produced from methanol.

The new forms—propane, methanol and synthetic gasoline are exciting prospects for the NWT. Industry seems to have given little, if any, serious consideration to their use in NWT remote communities.

Precedents for Northern energy supply have been established elsewhere. The Northern Pipeline Act (1977) guarantees that Yukoners will receive natural gas at Alberta border prices from the Foothills Pipeline Project. The company is required to invest up to \$2,500 (1977 \$) per person to maximum of \$2.5 million (1977 \$) for each community, to extend a pipeline lateral to that community.

The interest of the GNWT in the replacement of conventional oil products by natural gas or its products are completely in harmony with the energy policies of the Government of Canada.

The achievement of territorial and federal energy goals would be assisted by requiring industry to include a consideration of NWT supply in their production proposals.

Troisièmement, nous adoptons comme principe que les résidents des T.N.-O. doivent recevoir un avantage énergétique des grands travaux d'exploitation des hydrocarbures qui ont lieu dans le territoire. Vous pouvez l'imaginer facilement: les résidents des T.N.-O. paient des prix extrêmement élevés à l'égard du transport et des combustibles de chauffage dont ils ont un tel besoin. En outre, presque toutes les collectivités reçoivent une électricité créée par des moteurs diesel. Cela lie le coût de l'énergie à celui des combustibles.

Il n'est pas rare que le transport représente 50 p. 100 du coût d'un gallon de combustible. Si l'on peut adopter des méthodes permettant d'alimenter les T.N.-O. à même les aménagements qui ont lieu à l'intérieur de leurs frontières, il en résultera des économies.

Il y a plusieurs moyens de permettre aux T.N.-O. de profiter de ces aménagements:

- par l'approvisionnement en produits classiques tels que le combustible diesel et l'essence à même des «usines de remplissage» situées dans le Nord.

- par l'approvisionnement en gaz naturel.

- par l'approvisionnement en propane et la conversion des collectivités à l'utilisation de ce combustible pour la création de l'électricité, le chauffage des locaux et le transport. Le propane est souvent récupéré à partir du gaz naturel, notamment comme sous-produit du processus de liquéfaction.

- par l'approvisionnement en méthanol pour la création d'électricité et le chauffage des locaux. Le méthanol est un alcool qui peut être produit à partir du gaz naturel. La technique de production est au point.

- par l'approvisionnement en essence synthétique pour le transport en commun. L'essence synthétique peut être produite à partir du méthanol.

Les nouvelles formes d'énergie—propane, méthanol et essence synthétique—offrent des perspectives intéressantes aux T.N.-O. L'industrie ne semble avoir envisagé que très peu, ou même pas du tout, l'utilisation de ces produits dans les localités isolées des T.N.-O.

Des précédents existent ailleurs en ce qui concerne l'approvisionnement du Nord en énergie. Le «Northern Pipeline Act (1977)» garantit que les gens du Yukon bénéficient du gaz naturel émanant du «Foothills Pipeline Project» aux prix qui s'appliquent à la frontière de l'Alberta. La compagnie est tenue d'investir jusqu'à \$2,500 (de 1977) par personne jusqu'à un maximum de 2.5 millions de dollars (de 1977) pour chaque collectivité pour étendre un pipeline latéral jusqu'à cette collectivité.

Le désir du Gouvernement des T.N.-O. de remplacer les produits pétroliers classiques par le gaz naturel ou ses sous-produits est tout à fait en harmonie avec les politiques énergétiques du gouvernement du Canada.

La réalisation des buts énergétiques des Territoires et du gouvernement fédéral serait aidée si l'industrie était tenue de

— 18 —

This could be done by adding a new clause 19(1)(d) that stipulates for development in the NWT, a production licence will not be granted unless the recipient

“has considered the provision of energy to accessible communities and has included in the production proposal the delivery of such energy as is economically feasible”.

### CONCLUSION

I must stress that we find many positive aspects in the Bill, and we believe that the Ministers have considered our previous presentation and have attempted to modify the Bill accordingly.

However, there is still some distance to go to accommodate the needs and interests of Northerners. Perhaps we have not expressed ourselves clearly enough in the past. I have tried to rectify that by providing enough background so that you could see the bases for our arguments.

We are not proposing modifications that weaken the ability of the legislation to do its job. Therefore, I sincerely request your assistance by recommending these changes to the Ministers so that we can do ours.

Thank you.

Norman Wells Revenue Sharing Simulations (1981-2010)  
(constant 1981 \$ in millions)

Case	Rent*	Federal	GNWT	Industry	NWT Capital Investment
(a) Status Quo**	8529	6148	2	2109	0
(b) No Federal Participation	8529	5334	2	3193	0
(c) Alberta Fiscal Regime in the NWT	8529	5181	3013	335	0

\*Based on total revenues of \$9205 million and total costs of \$676 million

\*\*See notes attached

(a) *The Status Quo*—This illustrates the distribution of revenues according to the existing royalty and tax structure and existing contractual agreement between Imperial Oil and the Federal government. The following points are of note:

—the Federal Government receives a 10 p. 100 basic royalty and a Progressive Incremental Royalty (PIR) according to the legislated terms;

traiter, dans ses propositions de production, de la question de l'approvisionnement des T.N.-O.

- 18 -

Il suffirait pour cela d'ajouter une nouvelle disposition 19(1)(d) stipulant que, en vue des travaux à réaliser dans les T.N.-O., il ne sera pas accordé de permis de production à moins que le titulaire

«n'ait envisagé l'offre d'énergie aux collectivités accessibles et n'ait traité, dans la proposition de production, de la livraison de cette énergie selon qu'il est pratique et économique de le faire».

### CONCLUSION

Je dois signaler que nous trouvons dans le projet de loi de nombreux éléments positifs et nous croyons que les ministres ont examiné nos présentations antérieures et se sont efforcés de modifier le projet de loi en conséquence.

Il demeure pourtant des lacunes à combler pour donner satisfaction aux besoins et aux intérêts des gens du Nord. Peut-être ne nous sommes-nous pas exprimés avec assez de clarté dans le passé. Je me suis efforcé de corriger cette situation en vous fournissant suffisamment de renseignements de base pour que vous puissiez voir sur quoi s'appuient nos arguments.

Les modifications que nous proposons ne sont pas de celles qui affaibliraient l'aptitude de la législation à réaliser les buts poursuivis. Je vous demande donc sincèrement de nous aider à recommander ces changements aux ministres pour que nous puissions réaliser à notre tour les changements nécessaires.

Merci.

Simulations au sujet du partage des revenus de Norman Wells (1981-2010)  
(en millions de dollars constants de 1981)

Hypothèse	Loyer*	Fédéral	GTNO	Industrie	Investisse- ment en capitaux des T.N.-O.
(a) Statu Quo**	8529	6148	2	2109	0
(b) Absence de participation fédérale	8529	5334	2	3193	0
(c) Régime fiscal de l'Alberta dans les T.N.-O.	8529	5181	3013	335	0

\*En fonction d'un revenu total de 9,205 millions de dollars et d'un coût total de 676 millions de dollars

\*\*Voir les notes ci-jointes

(a) *Statu quo*—Cette hypothèse illustre la répartition des revenus d'après la structure existante des redevances et des impôts et d'après l'accord contractuel existant conclu entre Imperial Oil et le gouvernement fédéral. Il convient de noter les points suivants:

—le gouvernement fédéral reçoit une redevance de base de 10 p. 100 et une Redevance progressive de base selon les conditions légiférées;



corporate income tax is collected by the Federal Government, a portion of which is redistributed to the GNWT according to Imperial Oil's relative level of activity in the NWT;

the Federal Government receives an effective P.G.R.T. (after incentive payments) of 12 p. 100 of operating revenue net of production costs;

the Federal Government receives a 1/3 share of all after-tax corporate profits such flow to reflect their share of ownership in the project;

Imperial Oil receives a 10 p. 100 management fee on all costs incurred;

the GNWT as well as its share of corporate income tax, collects property taxes from the project.

(b) *No Federal Participation*—This illustrates the distribution of revenues that would take place if there were no federal ownership interest at Norman Wells. The only difference from case (a) is that the 1/3 share to the Federal Government is retained by the project sponsors. It is felt that this case is more reflective of the revenue sharing that can be expected under the current regime.

(c) *Alberta Fiscal Regime in the NWT*—For comparative purposes, the revenue shares were recalculated on the basis of the provincial royalty regime and Federal-Provincial taxation agreements now in place in Alberta.

—l'impôt sur le revenu des corporations est perçu par le gouvernement fédéral et une partie en est redistribuée au GTNO d'après le niveau relatif d'activité d'Imperial Oil dans les T.N.-O.;

—le gouvernement fédéral reçoit un *PGRT* effectif (après les paiements d'encouragement) de 12 p. 100 du revenu des opérations moins les coûts de production;

—le gouvernement fédéral reçoit le tiers de tous les profits après impôt de la société, cette part traduisant sa part de la propriété de l'entreprise;

—Imperial Oil reçoit des droits de gestion de 10 p. 100 à l'égard de tous les coûts subis;

—le GTNO, outre sa part de l'impôt sur le revenu des corporations, perçoit des impôts fonciers créés par l'entreprise.

(b) *Absence de participation fédérale*—Cette hypothèse illustre la répartition des revenus qui aurait lieu en l'absence de toute propriété fédérale de Norman Wells. La seule différence par rapport à l'hypothèse (a), c'est que le tiers du gouvernement fédéral est conservé par les exploitants. Nous sommes d'avis que cette hypothèse traduit mieux le partage des revenus que peut produire le régime actuel.

(c) *Régime fiscal de l'Alberta dans les T.N.-O.*—À des fins de comparaison, la répartition du revenu a été soumise à un nouveau calcul en fonction du régime provincial de redevances et des accords fiscaux fédéraux-provinciaux actuellement appliqués à l'Alberta.





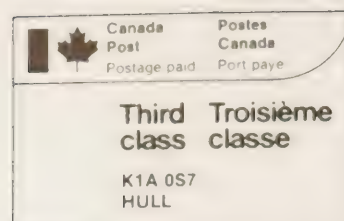












*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Government of the Northwest Territories:*

Hon. Richard Nerysoo, Minister of Energy and Resource Development;

Mr. Jeffrey G. Gilmour, Senior Legal Counsel—Energy;

Mr. Peter J. Hart, Energy Adviser, Energy and Resources Development Secretariat.

### *Du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest:*

L'honorable Richard Nerysoo, ministre de l'Énergie et du développement des ressources;

M. Jeffrey G. Gilmour, avocat-conseil principal—Énergie;

M. Peter J. Hart, conseiller en matière d'énergie, Secrétariat de l'Énergie et du développement des ressources.



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*

The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*

L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, December 9, 1981

Le mercredi 9 décembre 1981

Issue No. 73

Fascicule n° 73

**Seventeenth Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-48,  
"An Act to regulate oil and gas  
interests in Canada lands and to  
amend the Oil and Gas Production  
and Conservation Act"

**Dix-septième fascicule concernant:**

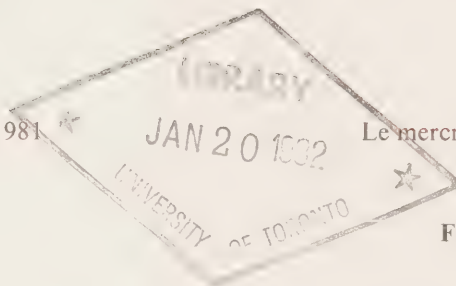
La teneur du Bill C-48, «Loi  
réglementant les droits relatifs  
au pétrole et au gaz sur les  
terres du Canada et modifiant la  
Loi sur la production et la con-  
servation du pétrole et du gaz»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable A. I. Barrow, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	Mellraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur A. I. Barrow

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Balfour	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Manning
Buckwold	Mellraith
Charbonneau	Molson
Cook	*Perrault
*Flynn	Roblin
Godfrey	Smith
Hayden	Walker—(20)
Hays	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
October 15, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Barrow:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled:  
“An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands  
and to amend the Oil and Gas Production and Conserva-  
tion Act”, in advance of the said Bill coming before the  
Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 15 octobre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Barrow,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-48,  
intitulé: «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et  
au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la  
production et la conservation du pétrole et du gaz», avant  
que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis  
au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 9, 1981

[Text]

(97)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:40 a.m., to consider the following:

The subject-matter of Bill C-48, "An Act to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow (*Deputy Chairman*), Buckwold, Cook, Godfrey, Hays, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Roblin and Walker. (13)

*Present, but not of the Committee:* The Honourable Senator Bell.

*Appearing:* Honourable Marc Lalonde, M.P., Minister of Energy, Mines and Resources.

*Witnesses:*

*From the Department of Energy, Mines and Resources:*

Dr. Don G. Crosby, Director General, Resource Management, Canada Oil and Gas Lands Administration;

Dr. W. E. Clark, Senior Assistant Deputy Minister, Energy Sector;

Mr. W. Toms, Chief, Fiscal Policy Division, Financial and Fiscal Analysis Branch.

The Minister made an opening statement and he, and the witnesses, answered questions.

At 12:20 p.m. the Committee adjourned until 3:30 p.m. this day.

## AFTERNOON SITTING

(98)

At 3:40 p.m. the Committee resumed its consideration of the subject-matter of Bill C-48.

*Present:* The Honourable Senators Barrow (*Deputy Chairman*), Buckwold, Cook, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Roblin and Walker. (9)

*Witness:*

*From the Canadian Institute of Resources Law:*

Mr. Ian Townsend Gault, Research Associate.

Mr. Gault made an opening statement and answered questions.

At 4:40 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m. on Thursday, December 10, 1981.

ATTEST

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 DÉCEMBRE 1981

[Traduction]

(97)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 40 pour étudier:

La teneur du Bill C-48, «Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow (*vice-président*), Buckwold, Cook, Godfrey, Hays, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Molson, Roblin et Walker. (13)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Bell.

*Comparaît:* L'honorable Marc Lalonde, député, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

*Témoins:*

*Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. Don G. Crosby, directeur général, gestion des ressources, Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada

M. W. E. Clark, sous-ministre adjoint principal, Secteur de l'énergie

M. W. Toms, chef, division fiscale, direction de l'analyse financière et fiscale

Le ministre fait une déclaration préliminaire puis, avec les témoins, répond aux questions que lui posent les membres du Comité.

A 12 h 20 le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(98)

A 15 h 40 le Comité reprend l'étude de la teneur du Bill C-48.

*Présents:* Les honorables sénateurs Barrow (*vice-président*), Buckwold, Cook, Lafond, Laird, Manning, McIlraith, Roblin et Walker. (9)

*Témoin:*

*De l'Institut canadien sur la législation des ressources:*

M. Ian Townsend Gault, adjoint à la recherche

M. Gault fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

A 16 h 40 le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 10 décembre 1981, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Denis Bouffard

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Wednesday, December 9, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us this morning the Honourable Marc Lalonde, Minister of Energy, Mines and Resources. He is proposing to make an opening statement, after which we will get down to the business of the meeting which is getting answers to questions, we hope, and to certain proposals that have been made to us by other witnesses.

When you are ready, Mr. Minister, you may start.

**Hon. Marc Lalonde, Minister of Energy, Mines and Resources:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux d'être avec vous aujourd'hui afin de pouvoir répondre aux questions qui ont été soulevées au cours des audiences que vous avez tenues sur le bill C-48, soit la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada. En guise de préambule, je traiterai brièvement d'un certain nombre de questions que le texte que j'ai déposé aujourd'hui aborde plus en détail. Je serais heureux de voir ce document, ce texte attaché au procès-verbal de l'audience d'aujourd'hui, si vous le désirez. Il s'agit d'un document intitulé «Notes for an address» et qui couvre d'une façon beaucoup plus détaillée les points que j'aborderai dans mon exposé verbal. Les hauts fonctionnaires de mon ministère et moi-même sommes aussi prêts, bien sûr, à discuter avec vous de toute question que vous aimeriez voir étudiée plus en détail. Je tiens à vous dire que je suis à la disposition de votre comité en tout temps et pour aussi longtemps que vous le désirerez.

Le bill C-48 remplit un engagement important de mon gouvernement envers les Canadiens. Il constitue une base préalable essentielle à la mise en application, par le gouvernement, du Programme énergétique national. On ne saurait aussi oublier tous les effets qu'il aura pour un bon nombre de Canadiens et l'industrie pétrolière et gazière dans son ensemble. Il ne fait certes aucun doute que ces conséquences sont tout à fait claires pour les sénateurs qui ont entendu les exposés faits devant ce comité.

In my remarks I would like to focus on the major concerns which have been expressed in earlier statements to you. I propose to address the concerns raised by native groups and the questions that have been asked with respect to the use of ministerial discretion in administering the bill and the new fiscal régime which it introduces for the Canada lands. In particular, I would like to explain our reasons for introducing the crown interest.

Dans le débat en cours, certains groupes d'autochtones ont exprimé des inquiétudes sur les répercussions que le bill C-48

## TÉMOIGNAGES

Le mercredi 9 décembre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial des Banques et du Commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill C-48, Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, l'honorable Marc Lalonde, paraît ce matin devant le comité. Il se propose de faire une déclaration préliminaire et ensuite nous passerons aux travaux proprement dit, soit répondre aux questions et, il faut l'espérer, traiter de certaines propositions qui nous ont été faites par d'autres témoins.

À vous la parole, monsieur le Ministre.

**L'honorable Marc Lalonde, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Mr. Chairman, Honourable Senators, I am delighted to be here today to answer the questions raised during your hearings on Bill C-48, the Canada Oil and Gas Act. As a preamble, let me discuss a certain number of issues which I dealt with in depth in the brief I submitted to you today. I would be grateful if you were to append that brief to today's proceedings. The brief, entitled "Notes for an Address", is a detailed study of the various issues I will deal with in my oral presentation. My department's senior officials and myself are also willing, obviously, to discuss with you any issue you wish to consider in detail. I would like to assure your committee that I am at its disposal at all times and for as long as it wishes.

Bill C-48 fulfils an important commitment of my government towards Canadians. It is an essential preliminary basis for the application, by the government, of the National Energy Program. One should not forget about the impact it will have for a good number of Canadians and the gas and oil industry. There is no doubt that these consequences are very clear to these Senators who listened to the presentations made before this committee.

J'aimerais, dans le cours de mon propos, attirer l'attention sur les principaux sujets de préoccupation qui ont déjà été exposés devant le comité. J'entends aussi répondre aux questions des groupes autochtones qui se sont montrés préoccupés des pouvoirs ministériels discrétionnaires et du nouveau régime fiscal que le bill prévoit pour les terres du Canada. J'aimerais surtout expliquer les raisons qui nous ont amené à présenter ce projet de loi sur la part de la Couronne.

In the course of the debate on this issue, some native groups have expressed concern regarding the possible repercussions of



[Text]

pourra avoir sur leurs droits sur les terres du Canada et au cours des négociations relatives aux réclamations foncières. Dans le Programme énergétique national, nous avons souligné clairement que toute décision en matière de mise en valeur des ressources énergétiques dans le Nord du pays tiendra compte des préoccupations des autochtones. Je pense que les sénateurs n'ignorent pas un exemple de notre engagement à respecter cet objectif. Je veux ici parler de la décision du gouvernement de reporter à une date ultérieure la construction du pipeline de Norman Wells.

Cette décision a été bien accueillie par les Dénés et l'Association Métis, soit les deux groupes les plus touchés par le projet. Comme l'a déclaré George Erasmus, de la population Dénés, au moment où le gouvernement a annoncé cette mesure, il s'agit d'une bonne décision que l'on devrait reprendre dans le cadre de toute méthodologie applicable à tout projet d'envergure. C'est justement ce que nous avons l'intention de faire dans le cadre des projets ultérieurs.

En ce qui a trait généralement aux droits des autochtones, le bill mentionne expressément que tout titre, droit ou revendication dont se prévalent les populations autochtones ne sera pas assujéti à ses dispositions. Afin, cependant de dissiper le plus possible toutes les inquiétudes sur cette question, mon collègue, l'honorable John Munro, et moi-même sommes désireux de fixer par écrit notre engagement envers les groupes autochtones de ne prendre aucune mesure, en vertu de la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada, qui puisse porter atteinte au règlement des réclamations foncières. Quant à l'Entente avec le CEDA, qui se heurte à quelques problèmes spéciaux, les fonctionnaires de mon ministère en ont discuté avec des représentants du CEDA et ont pu régler ces questions. J'apprécie grandement le fait que les audiences de votre comité aient pu attirer notre attention sur cette question.

In particular, I should like to inform the committee that we exchanged letters yesterday with COPE, copies of which I should like to table before the committee. I think that these should go on record because they will answer some of the concerns that have been raised before this committee and which this committee drew to our attention, and for which I thank you.

The first is a letter I sent to Mr. Sam Raddi, President, Committee for Original Peoples' Entitlement. It reads as follows:

December 8th, 1981

Mr. Sam Raddi,  
President,  
Committee for Original  
Peoples' Entitlement,  
Box 2000,  
Inuvik, N.W.T.,  
X0L 0T0

[Traduction]

Bill C-48 on their rights on Canada Lands and during negotiations pertaining to land claims. In the National Energy Program, we clearly indicated that any decision pertaining to the development of energy resources in Northern Canada would take into account native concerns. I believe that Senators are aware of an example of our commitment to that objective. I am referring to the decision of the federal government to defer to a later date the construction of the Norman Wells pipeline.

This decision was welcomed by the Denes and the Metis Association, the two groups which are the most affected by the project. As Mr. George Erasmus, from the Dene people, said when the government made the announcement, it is a good decision that should be applied within the framework of any kind of methodology concerning any important project. It is exactly what we intend to do in the future.

As far as native rights are concerned, the bill specifies that nothing in the fact abrogates or derogates from any aboriginal title, right or claim. However, in order to dispel as many fears as possible on that issue, my colleague, the Honourable John Munro, and myself wish to officially state, in a written brief, our commitment to aboriginal groups and promise not to take any steps, in respect with the Canada Oil and Gas Act, that might prejudice the settlement of land claims. As far as the agreement with COPE is concerned, which is having a few special problems, my department's officials have discussed the matter with COPE's representatives and have settled the matter. I am most grateful to your Committee for having brought that issue to our notice through its hearings.

Je tiens avant tout à informer le Comité que nous avons eu un échange de correspondance hier avec le CEDA dont j'aimerais déposer copies au Comité. Il faudrait, à mon avis, les faire consigner au compte rendu car elles répondent à certaines des préoccupations qui ont été exposées devant le Comité et sur lesquelles il n'a pas manqué d'attirer notre attention, ce dont je le remercie.

Le document que j'ai en main est une lettre que j'ai envoyée à M. Sam Raddi, président du Comité d'étude des droits des autochtones. Voici:

Le 8 décembre 1981

Monsieur Sam Raddi  
Président  
Comité d'étude des  
droits des autochtones  
C.P. 2000  
Inuvik (T.N.-O.)  
X0L 0T0

## [Text]

Canada Oil and Gas Act—Bill C-48

Dear Mr. Raddi:

In the Committee for Original Peoples' Entitlement submission to the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce in consideration of the above Bill, the question is raised as to whether Bill C-48 in any way derogates from the commitments made by the Government of Canada in the Inuvialuit Land Rights Settlement Agreement in Principle. We understand that this matter is of considerable concern to you, as witness the representations you have made to the Committee and to both the Departments of Energy, Mines and Resources, and Indian and Northern Affairs.

At the outset you should be aware that our respective officials have reviewed the question carefully. On the basis of that review we have concluded as indeed is expressed, in part, in Mr. Munro's telex to you of November 5, 1981, that Bill C-48 does not interfere with existing aboriginal rights and specifically does not contradict the Government's commitments under the COPE Agreement in Principle. More explicitly, we both confirm to you that neither Bill C-48 nor, more importantly, action taken pursuant to Bill C-48, will foreclose any element of a settlement arrived at with COPE on the basis of the commitment expressed in the COPE Agreement in Principle. It is our interpretation of section 7(13)(b) of this Agreement in Principle that it includes the 25 per cent Crown share to be created under section 27 of Bill C-48. It is our intention therefore that the final settlement based on the Agreement in Principle will provide for the transfer of these interests to the Inuvialuit.

Yours sincerely,

John Munro,  
Minister,  
Indian and Northern  
Affairs Canada.

Yours sincerely,

Marc Lalonde,  
Minister,  
Energy, Mines and  
Resources Canada.

I received a letter from Mr. Sam Raddi, President, dated December 8, 1981 addressed to myself. It reads as follows:

The Honorable Marc Lalonde  
Minister  
Department of Energy, Mines  
and Resources  
Government of Canada  
OTTAWA, Ontario

December 8, 1981

Dear Mr. Minister:

On behalf of the Inuvialuit, I wish to extend my sincere gratitude to you for your personal effort and initiative which resolved our long-standing concern with the possible effects of Bill C-48 upon our rights arising from our Land Rights Agreement with Canada, signed October 31, 1978.

## [Traduction]

Objet: Loi sur le pétrole et le gaz du Canada—Bill C-48  
Monsieur,

La présentation faite par le Comité d'étude des droits des autochtones au Comité permanent du Sénat des Banques et du commerce, en ce qui a trait au projet de loi susmentionné, soulève la question de savoir si le projet de loi C-48 déroge de quelque façon que ce soit aux engagements pris par le Gouvernement du Canada dans le cadre de l'Entente de principe sur le règlement définitif des droits territoriaux des Inuvialuit. Nous savons que cette question vous intéresse au plus haut point, comme en témoignent les représentations que vous avez faites auprès du Comité, du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Sachez tout d'abord que nos représentants respectifs ont examiné cette question avec attention. En nous fondant sur cet examen, nous avons conclu, comme l'exprimait partiellement le télex que M. Munro vous a fait parvenir le 5 novembre 1981, que le projet de loi C-48 ne compromet pas les droits actuels des autochtones et qu'en particulier, il n'est pas contraire aux engagements pris par le Gouvernement du Canada dans le cadre de l'Entente de principe intervenu avec le CEDA. Pour être plus précis, nous vous confirmons tous deux que ni le projet de loi C-48 ni, ce qui est plus important, les mesures prises en vertu du projet de loi C-48 n'invalideront tout élément d'un règlement intervenu avec le CEDA par suite de l'engagement exprimé dans l'Entente de principe avec le CEDA. D'après nous, l'alinéa 7(13)(b) de cette entente de principe comporte les 25 p. 100 de la part de la Couronne à créer en vertu de l'article 27 du projet de loi C-48. Nous avons donc l'intention que le règlement définitif fondé sur l'Entente de principe prévoie le transfert de ces intérêts aux Inuvialuit.

Nous espérons que ces éclaircissements répondent à vos attentes et vous prions de recevoir, Monsieur, l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Le Ministre  
des Affaires indiennes  
et du Nord canadien,  
John Munro

Le ministre  
de l'Énergie, des Mines  
et des Ressources,  
Marc Lalonde

J'ai reçu la réponse suivante du président, Monsieur Sam Raddi le 8 octobre 1981:

L'honorable Marc Lalonde  
Ministre  
Énergie, Mines  
et Ressources  
Gouvernement du Canada  
OTTAWA (Ontario)

Le 8 décembre 1981

Monsieur le Ministre,

Au nom des Inuvialuit, je vous fais part de notre sincère reconnaissance pour les efforts que vous avez déployés et les initiatives que vous avez prises; elles ont permis de mettre un terme à nos appréhensions de longue date à l'égard des répercussions possibles du projet de loi C-48 sur les droits que nous



[Text]

By the letter of today, from Mr. Munro and yourself, we have been assured that Bill C-48 will not in any way prejudice the lands and interests in lands that the Agreement committed Canada to transfer to the Inuvialuit upon Final Settlement of our aboriginal Land Rights. In addition, we would like to interpret your actions as an indication of a renewed commitment on the part of this Government to honour its Agreement with us.

Again, my thanks to you and Mr. Munro for taking this positive measure to protect our interests.

Yours sincerely,

Sam Raddi  
President

cc. The Honourable P. E. Trudeau

The Honourable J. Munro

With your permission, Mr. Chairman, I should like to table those two letters. I apologize that we do not have the french translation available yet, but we will make sure it is available.

Bill C-48, in providing for the administration of oil and gas activity, envisages the exercise of a degree of ministerial discretion. In evaluating representations on this issue, it is critical to know that this necessary ministerial discretion is still less extensive under the proposed regime for Canada lands than under the regimes of other nations. It is certainly no more extensive than the ministerial discretion set out in existing on-shore regimes in Canada—in Alberta, for example. Also, safeguards against abuse of these discretionary powers exist within the legislation itself, as well as in the normal legal and parliamentary review procedures.

Some elements of Bill C-48 relate to the fiscal regime for the Canada lands that is intended to give all Canadians a share in the financial benefits flowing from the exploitation of their resources. The challenge here is to provide to investors a fair and competitive return on their investment, while, at the same time, ensuring a fair return to the Canadian people who own the land, and who have supported exploration investments so generously through incentives on a scale available to no other industry.

In terms of price, the "new oil" reference price that was introduced in the Canada-Alberta Energy Agreement will promote a high level of exploration and development activity in the Canada lands. As industry has recognized, this pricing policy makes Canada fully competitive in terms of price with oil exploration and development anywhere in the world.

We must also consider the fiscal incentives in the Canada lands in relation to other countries. The effective cost for a

[Traduction]

confère l'Entente sur les droits territoriaux signée avec le Canada le 31 octobre 1978.

La lettre d'aujourd'hui, de M. Munro et de vous-même, nous garantit que le projet de loi C-48 ne portera préjudice d'aucune façon aux terres et aux intérêts dans les terres que le Canada s'engageait, dans l'Entente, à transférer aux Inuvialuit au moment de la signature du Règlement définitif sur les droits territoriaux des autochtones. De plus, nous nous permettons d'interpréter vos actions comme étant une indication du ré-engagement du présent gouvernement à honorer cette entente avec nous.

Je vous remercie de nouveau, vous et M. Munro, d'avoir pris cette mesure positive pour protéger nos intérêts.

Je vous prie, Monsieur le Ministre, d'agréer l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le Président,  
Sam Raddi

L'honorable P. E. Trudeau

L'honorable J. Munro

Si vous me le permettez monsieur le Président, j'aimerais déposer ces deux lettres. Je regrette que la traduction française ne soit pas encore disponible, mais nous nous assurerons qu'elle soit effectivement faite.

Le bill C-48 qui réglemente les droits relatifs au pétrole et au gaz, comporte une certaine mesure de discrétion ministérielle. Lorsqu'on fait le bilan des instances faites à son sujet, il ne faut surtout pas oublier que ces pouvoirs ministériels discrétionnaires sont beaucoup moins importants que ceux qui existent dans d'autres pays. Les pouvoirs discrétionnaires que le bill prévoit ne sont certainement pas plus importants que ceux qui sont exercés dans le cadre d'autres régimes au Canada, notamment en Alberta. Il est bon de rappeler également qu'il existe des mesures de protection contre tout abus de ces pouvoirs dans le projet de loi lui-même et également dans les procédures normales de révision juridique et parlementaire.

Certaines parties du bill C-48 traitent du régime fiscal des terres du Canada dont le but est de donner à tous les Canadiens une part des bénéfices découlant de l'exploitation de leurs ressources. Le défi à relever, dans les circonstances, est de garantir aux investisseurs un rendement équitable et concurrentiel, tout en concédant d'honnêtes bénéfices pour le peuple canadien qui est le propriétaire de ces terres et qui a soutenu les investissements d'exploration si généreusement grâce à des stimulants qui ne touchent rien de comparable dans d'autres industries.

Le nouveau prix de référence du pétrole qui a été adopté dans le cadre de l'entente énergétique que le Canada a conclu avec l'Alberta favorisera la prospection et les activités de développement sur les terres du Canada. Comme l'a reconnu elle-même l'industrie, cette politique des prix fait du Canada l'un des pays les plus concurrentiels du monde pour ce qui est du prix de l'exploration et du développement pétroliers.

Il faut également comparer les stimulants fiscaux prévus pour l'exploration des terres du Canada à ceux d'autres pays.



## [Text]

foreign-owned company exploring in the Canada lands, even without the depletion allowance, is 53 cents on the dollar. This is at least as low as comparative figures for the U.S.. Currently, after-tax costs of exploration are even lower in Canada because of earned depletion, which will not be phased out until 1985.

The above cost comparison also ignores the fact that, unlike the United States and Alberta, we have not required up-front bonus payments on lands acquired by the industry. These payments have been quite substantial. The Alberta government estimated its revenue from industry land payments at \$8 billion over the six-year terms of our agreement. In 1980 alone, the U.S. government collected off-shore land bonus payments of over \$4 billion. For the Canada lands, we have generally taken the view that this money should be left in the hands of the industry and directed toward exploration.

Together, the lower cost of investment on the Canada lands, our world level prices for new oil and exciting oil prospects, provide the industry with prospective returns that are very attractive by U.S., U.K., Norwegian or any other standards. I know of no company which has taken the trouble to compare the economics in the Canada lands to regimes elsewhere that will debate this point. The numbers are there, they are public knowledge, and any analyst can verify them.

Much of this positive reality has, I regret to say, been overshadowed or obscured by protests on the part of many oil industry spokesmen about one aspect of our fiscal regime; the crown interest. I had hoped that, as more and more of the industry recognized how fair our regime really is, the protests would fall away. Instead, judging from testimony before this committee, they continue. This reaction must stem from a basic misunderstanding of the crown interest and its integral role in the overall regime established by Bill C-48.

The crown interest involves retention by the Crown of 25 per cent of all interests in the Canada lands, whether or not exploration has taken place or discoveries have been made. The only exemption is where production has already occurred. The government is also involved directly in the management of the venture, commensurate with the level of its share. In return, the Crown will contribute at least 25 per cent of all costs involved. To argue that the crown interest is a carried interest, in the sense of a "free ride", is obviously a misrepresentation. We are paying for all of our share, initially through the 25 per cent crown interest incentive payment to all explorers, and later by paying our share of costs at the development stage.

It is important to see the crown interest and its application in its proper context. The principle of a crown interest is not a new development; it incorporates elements of Canadian energy

## [Traduction]

Les coûts réels de prospection des sociétés étrangères sur les terres du Canada, même sans compter l'amortissement, sont de 53 cents par dollar. Ils sont aussi bas qu'aux États-Unis. En fait, après déduction fiscale, ces coûts d'exploration sont encore plus bas au Canada à cause de l'épuisement gagné qui ne sera pas supprimé avant 1985.

Et dans cette comparaison des coûts, je ne tiens pas compte du fait que contrairement aux États-Unis et en Alberta, nous n'avons pas exigé de paiements forfétaires sur les terres acquises par l'industrie. Ces paiements sont loin d'être négligeables. Le gouvernement de l'Alberta a estimé ses recettes à ce chapitre à \$8 milliards au cours des six années qu'a durées notre entente. Rien qu'en 1980, le gouvernement américain a perçu des redevances de plus de \$4 milliards sur l'exploitation sous-marine. En ce qui concerne les terres du Canada, en règle générale, nous sommes partis du principe que cet argent devait être laissé aux mains de l'industrie pour être dirigé vers l'exploration.

Le coût des investissements sur des terres du Canada, les prix internationaux que nous pratiquons pour le nouveau pétrole et les perspectives réjouissantes qu'offre la prospection pétrolière, assument ensemble des taux de rendement passablement alléchants comparativement à ce qui existe aux États-Unis, en Norvège ou dans d'autres pays. Aucune compagnie qui s'est donnée la peine de comparer les avantages économiques offerts au Canada par rapport à ceux d'autres régimes ne contestera cette affirmation. Les chiffres sont là pour le prouver et n'importe quel analyste peut les vérifier.

Je regrette que des faits aussi positifs aient été laissés dans l'ombre ou obscurcis par les réactions de bien des porte-parole de l'industrie pétrolière à l'un des aspects de notre régime fiscal, la part de la Couronne. J'avais pourtant espéré que les protestations s'estomperaient au fur et à mesure que l'industrie se rendrait compte d'elle-même combien notre régime était en fait équitable. Mais à en juger par les témoignages rendus devant ce comité, j'ai l'impression que le malentendu persiste. Cette réaction doit être attribuable à une interprétation fondamentalement erronée que l'on fait de la part réservée à la Couronne et de son rôle intégral dans le régime d'ensemble établi aux termes du Bill C-48.

La part réservée à la Couronne prévoit la rétention par la Couronne de 25 p. 100 de tous les intérêts sur les terres du Canada, qu'il y ait eu ou non exploration ou découvertes. La seule exception, c'est lorsque la production est déjà amorcée. Le gouvernement participe également directement à la gestion du projet conjoint, en fonction du niveau de sa participation. En retour, la Couronne assumera au moins 25 p. 100 de tous les coûts engagés. C'est déformer les faits que prétendre que la part de la Couronne est un intérêt reporté dans le sens que c'est du «tout cuit». Nous payons pour toute notre part, premièrement par le biais du paiement d'un stimulant de 25 p. 100 au titre de la part de la Couronne à tous les prospecteurs et ensuite en assumant notre part des coûts à l'étape de l'exploitation.

Il faut replacer la part réservée à la Couronne et son application dans leur véritable contexte. Le principe de la part de la Couronne n'est pas une nouveauté; il incorpore certains

## [Text]

policy which have been evolving for the last 20 years. It represents a means by which all Canadians can share in the benefits of a resource that is and will remain 100 per cent owned by Canadians.

Mr. Chairman, I am tabling, for the information of this committee, a more extensive background note explaining the historical evolution of the crown interest.

I have these documents in both official languages and they are available to all members of the committee.

The nub of the issue is the crown interest as applied to holdings where appreciable investments and discoveries have been made. Basically, the charge is that we have changed the rules after the dollars have been spent. An extension of this argument is that our actions have been anomalous in terms of government action elsewhere, and that we do not have the right to do this and should somehow compensate for it. I reject this line of argument.

Let us be quite clear on one point. The new regime, whatever its form, inevitably had to result in a greater government share of oil and gas revenues than would have been the case under the existing rules, or the rules proposed in 1977. Existing rights were issued prior to the 1979 explosion in world oil prices, and most lands now held by the industry even pre-date the emergence of OPEC's radical pricing policies in 1974.

These OPEC actions transformed the world oil market and effected a huge windfall economic gain on existing reserves and oil and gas rights. Canada has, like every other government faced with this situation, including Norway, the United Kingdom, and the United States, made it clear that this windfall would not accrue to the industry alone. On the Canada lands, the greater federal revenues from the 25 per cent crown interest and the progressive incremental royalty are intended to achieve government revenue objectives. They can be reasonably equated to the fiscal measures in the U.K. and the U.S., which have dramatically increased government revenues from existing reserves of oil and gas.

It is essential to establish this point quite clearly. There is an obligation upon us, as stewards of this national resource, to establish a mixture of measures that gives both the industry and the owners of the resource a fair share. On the basis of our comparative analysis of international regimes, we came to the conclusion that the regime had to be substantially toughened up, even over the 1977 rules, if we were to fulfil our responsibilities. Thus, it was not a question of a crown interest or not; it was a question, with us, of how we would obtain this magnitude of share. Each country has its own approach.

## [Traduction]

éléments de la politique énergétique canadienne qui a évolué depuis les vingt dernières années. Il représente, pour le peuple canadien, un moyen de s'assurer une part des bénéfices d'une ressource qui est et qui demeurera entièrement sa propriété.

Monsieur le président, je dépose, pour la gouverne du comité, des notes documentaires plus exhaustives qui font le point sur la part réservée à la Couronne.

Ces documents sont rédigés dans les deux langues officielles et sont à la disposition de tous les membres du comité.

La part réservée à la Couronne pose un problème lorsqu'elle s'applique aux terres où d'importants investissements ou d'importants découvertes ont été effectuées. En gras, on nous accuse d'avoir modifié les règles une fois les dollars dépensés. Et dans la même veine, on prétend que nos mesures sont irrégulières par rapport à celles que d'autres gouvernements ont adoptées et que nous n'avons pas le droit de procéder ainsi sans prévoir une indemnisation quelconque. Je m'inscris en faux contre ce genre d'arguments.

Il faut bien se comprendre au départ. Le nouveau régime, quelle que soit la forme qu'il prendra, devait inévitablement donner bien à une participation plus grande du gouvernement aux recettes pétrolières et gazières qu'elle n'aurait été dans le cadre des règles existantes ou des règles proposées en 1977. Les droits existants ont été accordés avant l'explosion des prix pétroliers internationaux en 1979 et la plupart des terres maintenant détenues par l'industrie remontent avant l'émergence des politiques radicales en matière pratiquées par les pays de l'OPEP en 1974.

Les mesures prises par les pays de l'OPEP ont bouleversé les marchés pétroliers mondiaux et ont été à l'origine de gains économiques imprévus réalisés à même les réserves existantes et ces droits pétroliers et gaziers. Aux prises avec cette situation, le Canada, comme tous les autres gouvernements, y compris ceux de la Norvège, du Royaume-Uni et des États-Unis, a affirmé sans équivoque que ces projets inattendus ne profiteraient uniquement à l'industrie. En instituant du cette part de 25 p. 100 réservée à la Couronne à recettes et une redevance progressive le gouvernement chaque à réaliser ses objectifs en matière de recettes. Cette mesure se compare favorablement aux mesures fiscales adoptées au Royaume-Uni et aux États-Unis qui ont augmenté de façon spectaculaire la part publique des recettes réalisées sur les réserves existantes de pétrole et de gaz.

Il est un point qu'on ne doit jamais perdre de vue. Nous sommes tenus, à titre de gardiens des ressources nationales, d'établir un ensemble de mesures qui assurent à la fois à l'industrie et aux propriétaires des ressources une part équitable des bénéfices. Il la lumière de l'analyse comparative des régimes qui existent ailleurs dans le monde, nous en sommes venus à la conclusion que qu'il fallait rendre notre régime plus contraignant, même par rapport aux règlements de 1977, si nous voulions assumer pleinement nos responsabilités. Par conséquent, la question ne se limitait pas à la part réservée à la Couronne, mais plutôt savoir comment nous nous y prendrions pour obtenir une part de cette importance. Chaque pays pratique les politiques qu'il juge les meilleurs.



[Text]

Let me illustrate this with an American example. In 1979 the United States, having decontrolled oil prices, imposed a tax called the windfall profits tax. This tax applied to all production, current and future. It provided for a tax ranging from 30 to 70 per cent on production profits. Quite clearly this affected, to a dramatic extent, the value of industry's already-discovered assets. Yet, so far as we can ascertain, no serious attempt was made by companies in the United States to obtain compensation for this measure, which was comparable to the crown interest provision. Indeed, it had an even greater impact on the industry than our provision, because we are grandfathering existing production in the Canada lands. There are literally dozens of similar examples from around the world and within Canada.

Against this background, it is unreasonable to claim that the crown interest does something more to the industry's assets than other fiscal measures, here and elsewhere, have done time and time again as governments took steps to ensure that their citizens obtained a fair share of the gains from the increased value of oil and gas production.

Particular attention has been focused on the crown interest in Hibernia, where Petro-Canada already had acquired an interest in the play in 1979 by virtue of the so-called "back-in" provision. It has been proposed that because of this back-in, the crown interest provision of Bill C-48 should not apply to Hibernia. However, the permittee—Mobil—clearly had choices other than to involve Petro-Canada. For example, it could have invited private sector Canadian partners into its venture to an extent that the level of Canadian ownership in the venture reached 35 per cent—a modest requirement, it seems to me. Surely it would be inequitable to apply the crown interest to those permit holders who did actively seek private Canadian participation, but not to Hibernia.

Clearly, the permittee chose Petro-Canada in preference to other Canadian partners and in preference to the option of going to lease as provided for in existing regulations. Why did not the company go to lease? Because it would, in the process, have had to surrender 50 per cent of its holding to the Crown. They did not want to do this. Despite having held the lands in question since January 1965, or nearly 14 years, they did not know the location of the best prospects and, therefore, which half to keep.

Thus, we can see no special case for the Hibernia partners. Their return will still be higher than they can earn in the other countries to which I have referred.

Monsieur le président, comme l'indiquent les données présentées par Petro-Canada, le nouveau régime s'appliquant aux terres du Canada laisse aux sociétés étrangères un taux de rendement des investissements supérieur à celui de leur pays d'origine. Supposons un moment que Petro-Canada participe à

[Traduction]

Qu'on me permette de prendre le système américain en exemple. En 1979, les États-Unis, après avoir libéré les prix du pétrole, ont imposé une taxe qu'ils ont appelé taxe sur les bénéfices imprévus. Cette taxe s'appliquait à toute la production actuelle et future. Il s'agissait d'un impôt allant de 30 à 70 p. 100 des bénéfices de production. Il va de soi que cette mesure a influé énormément sur la valeur des gisements déjà découverts par l'industrie. Pourtant, dans la mesure où nous avons pu nous en assurer, aucune tentative sérieuse n'a été faite par les compagnies américaines pour obtenir une indemnisation à cause de cette mesure qui est comparable aux dispositions concernant la part de la Couronne. Pourtant, elle a eu des conséquences autrement plus lourdes pour l'industrie que nos dispositions car nous protégeons la production qui existe déjà sur les terres du Canada. On pourrait citer des douzaines d'exemples semblables partout dans le monde et au Canada.

Avec de pareils précédents, il serait déraisonnable de prétendre que la part de la Couronne entraîne des répercussions plus graves sur les actifs de l'industrie que d'autres mesures fiscales qu'on a adoptées à qui mieux mieux au fur et à mesure que les gouvernements prenaient des mesures pour s'assurer que le citoyen obtienne une juste part des gains provenant de la valeur accrue de la production pétrolière et gazière.

On s'est particulièrement intéressé à la part réservée à la Couronne dans le projet Hibernia où Petro-Canada a déjà acquis une participation à l'entreprise en 1979, en vertu d'une disposition «dévolutive». À cause de cette disposition dévolutive, on a proposé de ne pas appliquer au projet Hibernia les dispositions du Bill C-48 sur la part réservée à la Couronne. Mais la compagnie habilitée à le faire, Mobil, avait nettement d'autres choix que d'inviter Petro-Canada. Par exemple, elle aurait pu solliciter des partenaires du secteur privé canadien à former une entreprise conjointe dans la mesure où la participation canadienne soit de 35 p. 100, une exigence modeste à mon avis. Il serait certes injuste d'imposer la part de la Couronne aux détenteurs de permis qui ont activement recherché des partenaires privés canadiens, mais non pas à Hibernia.

Il ne fait pas de doute que la compagnie autorisée a choisi Petro-Canada de préférence à d'autres partenaires canadiens et à l'option de concession qui était prévue dans les règlements existants. Pourquoi la compagnie n'a-t-elle pas opté pour la concession? Parce que ce faisant, elle aurait dû renoncer à 50 p. 100 de ses avoirs en faveur de la Couronne. Elle n'a pas voulu choisir cette voie. Même si elle détenait les terres en question depuis janvier 1965, soit près de 14 ans, elle ne savait pas où étaient les meilleurs gisements et donc quelle moitié elle devait garder.

Nous ne pouvons pas voir en quoi les partenaires dans le projet Hibernia sont différents. Leurs bénéfices seront encore plus élevés que ceux qu'ils auraient pu réaliser dans les autres pays que j'ai mentionnés.

Mr. Chairman, as the data presented by Petro-Canada indicate, the new regime established for Canada Lands gives foreign companies a higher investment return rate than they would have in their own country. Let us suppose for a moment that Petro-Canada participates in energy development, in



[Text]

la mise en valeur de l'énergie, disons en Norvège, et que ce pays décide de changer ses règles fiscales de manière juste. Pourrait-on, en toute vraisemblance, soutenir qu'une telle mesure justifie des protestations de la part du gouvernement canadien? Les protestations deviennent encore plus absurdes si les nouveaux taux laissent Petro-Canada dans une position meilleure qu'en vertu du régime fiscal canadien. Pourtant, c'est précisément ce qui s'est passé au sujet des terres du Canada. En partie parce que ceux qui s'opposaient au nouveau régime ont obscurci la réalité fondamentale et ont concentré leurs attaques sur des éléments distincts de l'ensemble des mesures. Ce faisant, ils ont véhiculé une impression tout à fait erronée du régime et j'espère que vous avez maintenant assez de preuves, au niveau des chiffres et de la politique, pour être convaincus du caractère fondamentalement intéressant du régime s'appliquant aux terres du Canada, en y incluant la part de la Couronne.

To be sure there may be instances where the overall fiscal regime, if left untouched, would impede the development of an energy project that is important for energy reasons or to create sorely needed activity in a particular region. In such cases, it is open to the responsible minister to provide fiscal relief. There is, for example, explicit provision in the bill under clauses 40(13) and 41(9), for a reduction of both the basic royalty and the progressive incremental royalty. Both Mr. Munro and I are conscious of the need to monitor the situation, and we will do so. If, for example, smaller fields were unable to bear this fiscal burden, we would take appropriate action. However, this is not an immediate problem and the bill provides the flexibility to deal with these situations if and when they become a problem.

Throughout your proceedings, comparisons have been made between the 25 per cent crown interest and a royalty. I would suggest that, notwithstanding appearance, they are essentially analogous means by which governments, as resource owners, can collect rent from those who exploit their resources. To illustrate what I mean, in Alberta, as under the Bill C-48 regime, royalties can be collected in the form of moneys, or they can be taken in kind—that is, governments can collect their royalty by taking part of the oil production. This is specified in section 31(4A) of the Alberta Royalty Regulations and in clauses 40(14) and 41(10) of Bill C-48. Indeed, Alberta now collects at least some of its oil royalties in the form of production.

I suggest that whether the government collects economic rent through a royalty which is taken in kind, or through retention of part of an interest in respect of the Canada lands, there is very little difference in terms of impact on the legal rights of the oil or gas producer or on his fiscal burden. The one key difference, from the oil and gas producers point of view that was referred to by Mr. Bell of Petro-Canada who testified last week, is that with the crown interest the government pays its share of exploration and development costs. Since it would not do so under a royalty increase, the crown

[Traduction]

Norway for instance, and that this country decides to change its fiscal regulations fairly. Could we, in all likelihood, state that such a step would justify the Canadian government to protest against those measures? Protests be even more absurd if the new rates were to give Petro-Canada a better deal than the Canadian fiscal regime. However, it is precisely what has happened concerning Canada Lands. Those who opposed the new regime have masked the basic reality and concentrated their attacks on specific elements of the measures. Thus, they gave a completely distorted image of the regime and I hope that you now have enough evidence, as far as figures and policies are concerned, to be convinced of the fundamentally interesting nature of the regime that applies to Canada Lands, including the Crown Interest.

Il peut y avoir des cas où le régime fiscal dans son ensemble pourrait empêcher le développement d'un projet énergétique important ou gêner la mise en œuvre d'un projet dans une région particulière s'il n'était pas modifié. Il revient alors au Ministre responsable de prendre les mesures qui s'imposent. Le bill C-48 prévoit, aux termes des paragraphes 40(13) et 41(9), une diminution de la redevance de base et de la redevance progressive supplémentaire. M. Munro et moi-même sommes parfaitement conscients de la nécessité de surveiller de très près la situation et nous le ferons. Si, par exemple, les exploitants des champs pétrolifères moins importants étaient incapables d'assumer le fardeau fiscal, nous prendrions alors les mesures appropriées. Il ne s'agit toutefois pas d'un problème immédiat et le projet de loi nous permet de traiter ces cas lorsqu'ils deviennent un problème.

Tout au long des audiences, on a fait des comparaisons entre la part de 25 p. 100 de la Couronne et une redevance. Je voudrais souligner que, en dépit des apparences, il s'agit essentiellement de deux moyens analogues par lesquels les gouvernements, à titre de propriétaires des ressources, peuvent percevoir un loyer de ceux qui exploitent leurs ressources. En Alberta, tout comme le régime imposé par le bill C-48 le prévoit, les redevances peuvent être perçues sous la forme d'argent ou elles peuvent être prises en nature, c'est-à-dire que les gouvernements peuvent percevoir leurs redevances en prenant une partie de la production pétrolière. C'est ce qui est précisé au paragraphe 31(4A) des *Alberta Royalty Regulations* et aux paragraphes 40(14) et 41(10) du bill C-48. L'Alberta perçoit déjà une partie de ses redevances pétrolières sous la forme de production.

Que le gouvernement perçoive un loyer au moyen d'une redevance, prise en nature, ou sous forme d'une partie d'un intérêt applicable aux terres du Canada, je pense qu'il n'y a que peu de différence en ce qui a trait aux répercussions sur les droits juridiques des producteurs de pétrole ou de gaz ou sur le fardeau fiscal. La seule différence importante, selon l'avis des producteurs exprimé par M. Bell de Petro-Canada, qui a comparu la semaine dernière, est qu'avec l'intérêt de la Couronne le gouvernement doit payer sa part des coûts d'exploration et de mise en valeur. Puisqu'il ne pourrait le faire au

## [Text]

interest is more attractive to the industry, from a financial perspective.

Another way that the crown interest is different from other fiscal mechanisms—and this may be the root of industry's problem with the measure—is that we will have a seat at the table. Industry the world over has come to accept government participation—in Norway and the United Kingdom, for example. I venture to say that they even get to appreciate the benefits of such partnership. From our point of view, the Canada lands, their exploration, and the implications for Canadian interests in the frontier, are too pervasive for us to remain uninvolved with the management decisions to be taken by those exploring and producing in the Canada lands. The need for this involvement is recognized by at least some segments of the industry. For example, in a recent speech, Ross Hennigar of Suncor noted that:

The bottom line no longer means a row of numbers at the bottom of a page. It also means the hopes and aspirations of 25 million Canadians.

I doubt that many Canadians would take issue with our view on this matter, and I would hope that the industry will accept it in a spirit of mutual benefit.

Monsieur le président, quand nous avons soumis, le printemps dernier, un amendement pour permettre des paiements à titre gracieux, nous avons voulu en faire un geste de conciliation. Nous l'avons fait en établissant clairement que ces paiements ne constituaient nullement la reconnaissance d'un quelconque droit à une «indemnisation financière» pour compenser la part de la Couronne. Nous croyions que l'industrie allait voir dans ces paiements le signe d'une sensibilité particulière à l'égard de ses préoccupations, et allait réagir favorablement. Nous allons certes honorer nos engagements et effectuer ces paiements, mais je dois avouer ma déception du fait que ce geste n'ait pas été apprécié par certaines sociétés et a même été interprété faussement dans le sens d'une justification permettant de réclamer une «indemnisation financière».

Monsieur le président et honorables sénateurs, le P.E.N. a été annoncé il y a à peine un peu plus d'un an. Il constitue la réponse exhaustive que le gouvernement apporte à une situation énergétique bouleversée. Les événements politiques au Moyen-Orient et les augmentations vertigineuses des prix du pétrole décrétées par l'OPEP depuis 1973 ont accentué la vulnérabilité économique et politique des pays qui dépendent des importations sur les marchés mondiaux incertains du pétrole. Dans un monde énergétique instable, ce programme a pour but de garantir la sécurité énergétique, pour un Canada fort et prospère. Il est à la base de la force du pays en matière d'énergie et catalyse les capacités sur le plan des techniques et des entreprises, afin de permettre une utilisation maximale de ce potentiel. Le régime énergétique qu'il a instauré garantira que les Canadiens, dans toutes les provinces, pourront se partager les bénéfices de leur patrimoine énergétique national. Three goals—security, opportunity for Canadian participation, and fairness—permeate all aspects of the National Energy Program. These goals inspire the management regime which

## [Traduction]

moyen d'une augmentation de la redevance, l'intérêt de la Couronne devient plus intéressant pour l'industrie d'un point de vue financier.

L'intérêt de la Couronne est aussi différent des autres mécanismes fiscaux, c'est peut-être là que réside la source du problème de l'industrie, en ce sens qu'il nous donne une voix au chapitre. Dans le monde entier, l'industrie en est venue à accepter la participation du gouvernement, en Norvège et au Royaume-Uni par exemple. Je peux même dire qu'elle est venue à apprécier les avantages d'une telle association. À notre avis, les terres du Canada, leur exploration et les répercussions des intérêts canadiens à la frontière, sont trop importants pour que nous restions à l'écart des décisions administratives prises par ceux qui explorent et exploitent ces terres. La nécessité d'un tel engagement est reconnue par certains segments de l'industrie. Lors d'une récente allocution, M. Ross Hennigar, de Suncor, faisait observer notamment:

«Toute cette question ne se résume plus à une rangée de chiffres au bas d'une page. Il s'agit des espoirs et des aspirations de 25 millions de Canadiens.»

Je doute que de nombreux Canadiens s'opposent à ce geste et j'espère que l'industrie l'acceptera dans son intérêt et le nôtre.

Mr. Chairman, when we tabled an amendment last spring, to allow for *ex gratia* payments, we did so as a conciliatory gesture. We stated clearly that those payments were not to be considered as a recognition of any right to a "financial indemnity" to compensate for the Crown Interest. We believed that the industry would see in those payments the sign of a special awareness of its concerns, and would react favourably. We will definitely honour those commitments and make those payments, but I must admit that I am disappointed that that gesture was not appreciated by some companies and was even wrongly interpreted as being a justification for claiming a "financial indemnity".

Mr. Chairman, honourable Senators, the NEP was announced a little over a year ago. It is the government's in-depth response to a disrupted energy situation. Political events in the Middle East and the drastic increases in oil prices decreed by the OPEC since 1973 have emphasized the economic and political vulnerability of countries depending on imports in uncertain world oil markets. In an unstable energy world, this program aims at ensuring energy security for a strong and prosperous Canada. It is at the basis of the country's strength in the field of energy and acts as a catalyst with regard to technical and entrepreneurial capabilities, in order to ensure maximum use of that potential. The energy system the government has set up will ensure that Canadians, in all provinces, will be able to share the benefits of their national energy heritage. Trois objectifs, la sécurité, la possibilité d'une participation canadienne et un souci d'équité, imprègnent tous les aspects du Programme énergétique national. Ces objectifs ont inspiré le régime d'administration que le bill C-48 établira pour la mise en valeur énergétique des terres du Canada sur les côtes Est et Ouest et dans le Nord du Canada.



[Text]

Bill C-48 will establish for energy development in the Canada lands, off our east and west coasts and in northern Canada.

I thank you, Mr. Chairman. I thank you for your patience, gentlemen. I will be very happy to accept questions.

**Senator Cook:** Mr. Minister, I think most Canadians would agree with the general thrust of Bill C-48, but many of us do feel, notwithstanding your presentation, that there is a retroactive aspect to the bill. I have here a document—I do not know which witness gave it to us—which demonstrates Canada lands revenue-sharing over time. It shows that under the Territorial Lands Act the government took 44 per cent, under the proposed Bill C-20 it took 50 per cent, and under the proposed Bill C-48, the government will get 59 per cent. Under the Territorial Lands Act the industry would get 31 per cent, under Bill C-20 they would have received 25 per cent, under Bill C-48 they will receive 16 per cent.

The question arises in my mind as to when, at any time, industry can feel secure as to what percentage it is going to get.

**Hon. Mr. Lalonde:** I have not had an opportunity to examine those figures in detail, but I will assume that they are correct for the purposes of the discussion. I do have a few things to say with regard to this.

First of all, let us take the case of industry. This document refers to 31 per cent, 25 per cent and 16 per cent. You have to ask, 31 per cent of what? It was 31 per cent of \$2 in 1960, roughly, and it is going to be 16 per cent of \$40 or \$50, or \$60, in 1986. It was 25 per cent of \$14 in 1978.

**Senator Cook:** The same applies to the government percentages, too, of course.

**Hon. Mr. Lalonde:** Very definitely; but what you are looking at is resources that belong to the people of Canada, and what the share is that the people of Canada would be entitled to.

You have had testimony here before this committee of comparisons with other developments offshore, for instance, in the North Sea, whether in the United Kingdom or Norway, and as you know, Norway for instance, is taking up to 80 per cent.

**Senator Cook:** In the future? At what time?

**Hon. Mr. Lalonde:** For every production that is coming, from now on. This 80 per cent legislation was passed—when was it? Last year or two years ago?

**Dr. D. G. Crosby, Director General, Resource Management, Canada Oil and Gas Lands Administration, Department of Energy, Mines and Resources:** It has been in existence for some time, Mr. Chairman.

**Senator Cook:** But to what does it apply?

**Hon. Mr. Lalonde:** To all production.

**Senator Cook:** Under existing permits?

**Hon. Mr. Lalonde:** All permits that are in operation at the present time. If you compare that situation with Canada, for

[Traduction]

Je vous remercie, monsieur le président. Je remercie ces messieurs de m'avoir écouté. Je serais maintenant heureux de répondre aux questions.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le Ministre, je pense que la plupart des Canadiens seront d'accord sur l'essentiel du bill C-48, mais nombre d'entre nous pensent, en dépit de votre exposé, que ce projet de loi a un effet rétroactif. J'ai devant moi un document, j'ignore quel témoin nous l'a remis, qui fait état du partage des revenus sur les terres du Canada au cours des ans. Il montre qu'en vertu de la Loi sur les terres territoriales, le gouvernement prenait 44 p. 100, en vertu du projet de loi C-20 il devait prendre 50 p. 100, et, en vertu du bill C-48, le gouvernement pourra alors prendre 59 p. 100. Aux termes de La Loi sur les terres territoriales, l'industrie obtenait 31 p. 100, aux termes du bill C-20, elle aurait obtenu 25 p. 100, aux termes du bill C-48, elle obtiendra 16 p. 100.

La question qui me vient à l'esprit est celle-ci: à quel moment l'industrie pourra savoir avec certitude quel pourcentage elle obtiendra.

**L'honorable M. Lalonde:** Je n'ai pas eu l'occasion d'étudier ces chiffres en détail, mais je prendrais pour acquis, aux fins de cette discussion, qu'ils sont exacts. J'ai en effet quelque chose à dire à ce propos.

Premièrement, prenons le cas de l'industrie. Ce document fait allusion à 31 p. 100, 25 p. 100 et 16 p. 100. Il faut alors se demander: 31 p. 100 de quoi? Grosso modo, il s'agissait de 31 p. 100 de \$2,00 en 1960 et il s'agira de 16 p. 100 de \$40, ou \$50, ou \$60 en 1986. Il s'agissait de 25 p. 100 de \$14 en 1978.

**Le sénateur Cook:** La même chose s'applique aux pourcentages du gouvernement bien entendu.

**L'honorable M. Lalonde:** Très certainement; il faut cependant se rappeler qu'il s'agit des ressources qui appartiennent au peuple du Canada et la part dont il est question est celle auxquelles ont droit les citoyens du Canada.

Au cours des audiences vous avez eu l'occasion d'entendre des comparaisons avec les projets de mise en valeur au large des côtes, par exemple, dans la Mer du Nord, qu'il s'agisse du Royaume-Uni ou de la Norvège, et comme vous le savez, la Norvège prend 80 p. 100.

**Le sénateur Cook:** A l'avenir? A quel moment?

**L'honorable M. Lalonde:** Pour toute la production à partir de maintenant. Ce 80 p. 100 a été adopté l'année dernière ou il y a deux ans, je crois?

**M. D. G. Crosby, directeur général, gestion des ressources, Administration des terres pétrolifères et gazifères du Canada, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** Il existe déjà depuis un certain temps, monsieur le président.

**Le sénateur Cook:** A quoi s'applique-t-il?

**L'honorable M. Lalonde:** A toute la production.

**Le sénateur Cook:** En vertu des permis existants?

**L'honorable M. Lalonde:** Tous les permis qui sont en vigueur à l'heure actuelle. Si vous comparez cette situation à



[Text]

instance, the royalties in Alberta were 12 per cent in 1960, but are in the 50 per cent range at the present time. You have seen all over the world situations where the share that governments have taken of this particular product go up significantly.

Your last question was as to where this is going to stop, and when the industry will ever feel secure enough. I do not think I can give any assurance in that respect, and I do not think any government can give that kind of assurance. As you know, every year ministers of finance present budgets, and they make changes. What is important, I think, in democratic countries, and countries where you have a mix of private and public ownership, is that governments have behaved in such a way as to ensure that there is exploration and development taking place. If they do not leave enough for industry, they suddenly see that exploration and development are going down, and they change their rules. We have seen that in the past. We have had to make our rules more generous in the territories and the Canada lands when the exploration was really going down. Now we are in a position of tightening up again.

**Senator Cook:** I find what you say very persuasive, but we have to be very, very careful to make sure that we do not make the situation retroactive. I cannot get over the feeling that this 25 per cent crown reservation is a retroactive position in the case of Hibernia, for instance.

**Hon. Mr. Lalonde:** I think there are two things that we have to take into account, Mr. Chairman. I assume you are not expressing any concern about the 25 per cent on permits where there has not been a significant discovery at the present time, so we are not talking about that. Let us say, therefore, that you are talking only about the issue of where discoveries have been significant. There have been two provisions made in Bill C-48. Where discoveries have reached the production stage and the companies concerned have made investments in production and processing equipment, and those fields have been identified in the bill, we have said that we are not going to touch those fields because the companies have put in large investments of their own without the help of super-depletion, or the very generous support that has been provided by the government of Canada at the exploration stage. At the development stage, as you know, the support is much less significant. Those companies have significant assets that they own there now, and that we should not exercise any rights over. That therefore leaves the situation in the middle, where a significant discovery has been made, or identified, and in this case we have said that the 25 per cent share will apply. You say it is retroactive, I say it is retroactive in the same sense that, let us say, doubling or tripling the royalty is retroactive, because it is going to affect all the oil you have not produced yet, that you know is there, but that may come out only in three or four or five years' time. It is going to apply although you know you have a billion barrels in that pool, and you explored it, let us say, at a 10 per cent royalty. Suddenly you are facing a 40 per cent royalty when you get it out. That is

[Traduction]

celle du Canada, par exemple, les redevances en Alberta représentaient 12 p. 100 en 1960, mais représentent maintenant 50 p. 100. Vous avez pu constater à travers le monde des cas où la part des gouvernements a augmenté de façon importante sur ce produit particulier.

Vous me demandiez à quel moment cela allait s'arrêter et quand l'industrie pourrait se sentir en sécurité. Je ne pense pas que je puisse vous donner d'assurance à ce sujet et je ne pense pas qu'un gouvernement quelconque puisse le faire. Comme vous le savez, chaque année les ministres des finances présentent des budgets et ils proposent des changements. Ce qui est important, je pense, dans les pays démocratiques et les pays où vous avez un mélange de propriétés privées et publiques, c'est que les gouvernements agissent de manière à garantir l'exploration et la mise en valeur. S'ils laissent une part insuffisante à l'industrie, ils se rendront compte que l'exploration et la mise en valeur diminuent et ils changeront les règles. Nous avons déjà vu cela dans le passé. Nous avons dû rendre nos règles plus souples dans les Territoires et les terres du Canada lorsque l'exploration a connu un ralentissement. Nous nous trouvons maintenant dans une situation où il faut nous montrer moins généreux.

**Le sénateur Cook:** Je dois admettre que vous êtes très persuasif, mais nous devons faire très attention de ne pas rendre cette situation rétroactive. Je ne peux pas m'empêcher d'avoir le sentiment que la part de la Couronne de 25 p. 100 a un effet rétroactif dans le cas d'Hibernia, par exemple.

**L'honorable M. Lalonde:** Je crois qu'il y a deux choses que nous devons prendre en considération, monsieur le président. Je présume que vous ne remettez pas en question le 25 p. 100 sur les permis s'appliquant aux terres où il n'y a pas eu de découverte importante à l'heure actuelle, alors nous ne parlerons pas de cela. Prenons pour acquis, par conséquent, que nous parlons uniquement des découvertes importantes. Le bill C-48 prévoit alors deux dispositions. Pour les découvertes qui ont atteint l'étape de la production, les compagnies intéressées y ayant effectué des investissements au titre de la production et de l'équipement de traitement et ces champs ayant été identifiés dans le projet de loi, nous avons déclaré que nous ne toucherons pas à ces champs parce que les compagnies y ont effectué de gros investissements sans déduction pour épuisement ou sans l'appui très généreux que le gouvernement du Canada fournit à l'étape de l'exploration. À l'étape de la mise en valeur, comme vous le savez, l'appui est beaucoup moins important. Ces compagnies ont des avoirs importants et nous ne devrions pas exercer de droits sur ces avoirs. Nous en venons donc à une situation intermédiaire, là où une découverte importante a été faite ou identifiée, et, dans ce cas-là, nous avons dit que la part de 25 p. 100 s'appliquera. Vous dites qu'elle est rétroactive. Je dis qu'elle est rétroactive de la même manière que, disons, la redevance est rétroactive lorsqu'elle est doublée ou triplée, parce qu'elle s'applique alors à tout le pétrole qui n'a pas encore été produit, mais dont nous connaissons l'existence, et qui ne sera peut-être produit que dans trois, quatre ou cinq ans. Elle s'appliquera lorsque vous êtes en possession d'un milliard de barils dans un gisement, même si

[Text]

too bad. Even though you discovered it before, you are going to pay for it.

We have argued that the 25 per cent back-in, in those cases, was quite justifiable, in the same way that a higher royalty would be justifiable. I think we have to remind ourselves that what we are dealing with here is not ownership rights in the traditional sense. As you know, no company owns that land that it is exploring. The only thing it has is a permit to explore. That is what it has been working on. We are indeed changing those permits, and the conditions attached to those permits, that is quite true, and quite recognized; but we argue that this is fair. It is something in the nature of a fiscal change of some significance, I agree. It is, however, quite justifiable in the case of Hibernia, for instance, taking into account the contributions made by the people of Canada to the exploration and development in those areas; taking into account the fact that before this field gets into production, 85 to 90 per cent of the expenditures have yet to be incurred, since the expenditures to date have been very small; and taking into account the fact that the people of Canada, through their fiscal incentives, have contributed the overwhelming share of the expenditures in that exploration.

**Senator Cook:** Is that not, in itself, a peculiar argument? You are saying that you provide, through the Income Tax Act, that the citizens can do this, that and the other thing. Then, like the dear old Minister of Finance, you become scandalized when they do and you close the loopholes. If citizens—and it does not matter for the moment whether they are Canadians or non-Canadians—operate under the provisions of the general law, quite frankly it is a weak argument, in my view, to come back and say that, because the law was thus and so and it was taken advantage of, we will back-in and take 25 per cent of the asset.

**Hon. Mr. Lalonde:** You can see this sort of thing happen all the time, whether it be in Canada, in the producing provinces or abroad. The fiscal regimes under which companies have operated have been significantly changed because of significant changes in terms of the price for oil, for instance, or because of drastic changes taking place in the geological prospects. I can only refer you to the experience the world over. I am not talking about Hibernia in this instance, I am talking about Alberta, the United Kingdom, Norway or the United States, for comparison purposes.

**Senator Cook:** What troubles me is that, while many agree with the objects of Bill C-48, nevertheless there does arise a question as to whether or not the government can be charged with a lack of good faith. Permits have been issued and people have spent their money under the provisions of the existing law—whether that law has to do with income tax or energy—and at some stage the circumstances are changed, forcing them to part with 25 per cent of the asset. When I say “good

[Traduction]

lorsque vous l'avez exploré, la redevance n'était alors que de 10 p. 100. Vous devrez subitement faire face à une redevance de 40 p. 100 lorsque le pétrole sortira de terre. C'est bien dommage, mais même si vous l'avez découvert avant cela, vous devrez payer cette redevance.

Nous avons déclaré que le droit d'option de 25 p. 100, dans ces cas-là, était parfaitement justifiable, de même qu'une redevance plus élevée serait justifiable. Je pense qu'il serait bon de se rappeler que nous ne traitons pas ici des droits de propriété au sens traditionnel. Comme vous le savez, aucune compagnie ne possède les terres sur lesquelles elle explore. Elle ne possède qu'un permis d'exploration. C'est avec cela qu'elle doit travailler. Nous reconnaissons que nous modifions ces permis et les conditions qui s'y rattachent, mais nous déclarons que c'est juste. Je dois reconnaître qu'il s'agit là d'un changement fiscal d'une grande importance. C'est tout à fait justifiable dans le cas d'Hibernia, par exemple, si l'on considère les contributions faites par les citoyens du Canada à l'exploration et à la mise en valeur de ces régions et si l'on tient compte du fait qu'avant que ces champs pétrolifères n'entrent en production, 85 à 90 p. 100 des dépenses n'ont pas encore été engagées, puisque les dépenses jusqu'à ce jour ont été relativement faibles. Il faut également tenir compte du fait que les citoyens du Canada, par le biais des encouragements fiscaux, ont contribué aux dépenses énormes entraînées par cette exploration.

**Le sénateur Cook:** Ne s'agit-il pas là en soi d'un argument curieux? Vous nous dites que vous donnez aux citoyens, par le biais de la Loi de l'impôt sur le revenu, la possibilité de faire toutes sortes de choses puis, comme notre cher ministre des Finances, vous êtes subitement scandalisé quand ils le font et vous éliminez les échappatoires. Si les citoyens, et il n'est pas important pour l'instant de savoir s'ils sont Canadiens ou non Canadiens, posent des gistes en fonction des dispositions d'une loi générale, il est à mon avis bien difficile de revenir et de déclarer, parce que la loi était ainsi faite qu'on pouvait en abuser, nous exigeons maintenant un droit d'option de 25 p. 100 sur ces avoirs.

**L'honorable M. Lalonde:** Vous pouvez constater comme moi que cela se produit partout, que ce soit au Canada, dans les provinces productrices ou à l'étranger. Le régime fiscal, en vertu desquelles les compagnies ont fonctionné, a été modifié de façon importante en raison des changements entraînés par le prix du pétrole, par exemple, ou en raison de changements importants dans les perspectives géologiques. Je ne peux que m'en remettre à l'expérience qui a été faite dans le monde entier. Je ne parle pas d'Hibernia en particulier, je parle surtout de l'Alberta, du Royaume-Uni, de la Norvège et des États-Unis.

**Le sénateur Cook:** Même si de nombreuses personnes sont d'accord avec les objectifs du bill C-48, il reste tout de même la question de savoir si le gouvernement peut être accusé d'un manque de bonne foi. Des permis ont été émis et les gens ont investi en fonction des dispositions de la loi en vigueur à ce moment-là. Que cette loi porte sur l'impôt sur le revenu ou sur l'énergie, là n'est pas la question; le fait est que les conditions changent et qu'elles les obligent à se départir de 25 p. 100 de



[Text]

faith," I am putting it strongly, but I am trying to look at it through the eyes of the other side.

**Hon. Mr. Lalonde:** Certainly.

**Senator Cook:** Quite frankly, that worries me.

**Hon. Mr. Lalonde:** I quite understand your concern, senator, and I do appreciate it. I would, however, argue that this concern and this argument applies equally to any change that would take place on discoveries or explorations that have been made. To follow that line of argument, if I have a permit, I have spent money and I have made a discovery under the assumption that the royalties will only be 10 per cent and that I will get a very nice return on my investment. Should the government then increase the royalties by four times, as has happened in many countries and provinces, surely I can complain. Indeed, I will complain that, at the time I got my permit and spent my money, I did not expect that to happen. However, at the same time, the very people who are exploring—and we must remember that we are dealing with exploration permits—will not complain if the price of oil has gone up 400 per cent. This is what has happened around the world. In fact, since 1973 it has gone up a great deal more than that, as you well know. It has gone up 400 per cent in 1979 alone, I believe.

Therefore, the practice that has been followed by governments the world over, whether it be the back-in, the royalty or taxation aspect, is changing the situation. I can understand the reasoning of those who raised this argument and, if I were in their shoes, I would argue in the same way.

**The Chairman:** However, Mr. Minister, on that point it seems to me that there is a big difference between talking about taxation or the levy of a royalty and talking about the imposition of a 25 per cent back-in on the right to take anything that comes out of that area. That holding qualifies you for 25 per cent of the asset. Taxation is an annual thing, as is the royalty. It seems to me that to do this by way of taxation is one thing, but to do it by way of a 25 per cent take for all time is entirely different. Any earning that is taken through that 25 per cent back-in is enjoyed as long as the Crown wishes to enjoy it, whereas on taxation there is always the opportunity for price increases or reduction in taxes—although I wouldn't count too heavily on the latter. However, there is some room for change in the levy that is made.

I think that is the basis of the claim of these companies who appeared before us and who are operating in Hibernia and other offshore areas. They were complaining because they had put a lot of money into the development to the present stage. I believe it is their view that, at the present time, the value of what you take should be determined on a fair market value rather than on a straight 25 per cent take. They have a large stake in this, and taking the 25 per cent still leaves the way open for taxation. I do not think it is the complete answer to say, "Well, we could do it by taxation." The differences between the methods are great.

[Traduction]

leur avoir. Lorsque je parle de «bonne foi» j'exagère peut être un peu, mais j'essaie de me mettre à la place de l'autre partie.

**L'honorable M. Lalonde:** Parfaitement.

**Le sénateur Cook:** Très sincèrement, cette question me préoccupe.

**L'honorable M. Lalonde:** Je comprends très bien votre inquiétude, sénateur. Je répondrais cependant que cet argument pourrait également s'appliquer à tout changement qui pourrait se produire dans les découvertes ou dans les projets d'exploration déjà en cours. Poursuivons cet argument, si j'ai un permis, j'ai investi de l'argent et j'ai effectué une découverte en pensant que les redevances ne seront que de 10 p. 100 et que je retirerais donc un excellent revenu de mon investissement. Si le gouvernement impose alors des redevances quatre fois plus élevées, comme cela se produit dans beaucoup de pays et de provinces, il est évident que je me plaindrais, parce qu'à l'époque où j'ai obtenu mon permis et dépensé mon argent, je ne pouvais pas prévoir que cela arriverait. Cependant, ces mêmes personnes qui ont effectué des travaux d'exploration, nous devons nous rappeler que nous traitons des permis d'exploration, ne viendrons pas se plaindre si le prix du pétrole augmente de 400 p. 100. C'est ce qui s'est produit à l'échelle mondiale. En fait, depuis 1973, il a augmenté encore plus que cela, comme vous le savez. Il a augmenté de 400 p. 100 en 1979 seulement, je crois.

Les mesures prises par les gouvernements du monde entier, qu'il s'agisse d'un droit d'option, d'une redevance ou d'une taxe, vont certainement modifier la situation. Je peux très bien comprendre les raisons de ceux qui m'opposent cet argument et, si je me trouvais à leur place, j'en ferais probablement autant.

**Le président:** Toutefois, monsieur le Ministre, il me semble qu'il y a une grande différence entre l'imposition d'une taxe ou la perception d'une redevance, et l'imposition d'un droit d'option de 25 p. 100 sur tout ce qui sera produit dans une région. Il vous donne droit à 25 p. 100 des avoirs. L'impôt s'applique annuellement, tout comme la redevance. Il me semble que c'est une chose de percevoir des impôts, mais prendre 25 p. 100 pour toujours, c'est une tout autre histoire. Tout revenu obtenu grâce à ce droit d'option de 25 p. 100 profite à la Couronne aussi longtemps qu'elle le désire, tandis que dans le cas des impôts, il est toujours possible qu'il y ait augmentation des prix ou réduction des impôts, même si je ne compterais pas beaucoup sur cette dernière possibilité. Cependant, il y a toujours place pour le changement dans les montants perçus.

Je pense que c'est sur ces considérations que sont fondées les réclamations des trois compagnies qui ont comparu devant nous, et qui exploitent les gisements d'Hibernia et d'autres secteurs au large des côtes. Elles se plaignent parce qu'elles ont investi beaucoup dans l'exploitation de ces gisements jusqu'à maintenant. Elles semblent considérer qu'à l'heure actuelle, la valeur de la part que prend le gouvernement devrait être déterminée selon sa juste valeur marchande, plutôt que selon une proportion fixe de 25 p. 100. C'est pour les compagnies un enjeu important, et l'acquisition de droits de 25 p. 100 laisse encore la voie ouverte pour les impôts. Je ne pense pas qu'il



[1008]

**Hon. Mr. Lalonde:** Mr. Chairman, may I try to reply to a few points that you have raised? With regard to royalties, we could decide to take a royalty in kind rather than in money. For example, we have a 40 per cent incremental royalty and we could decide to take it in kind. We would actually take 40 per cent of the oil coming out of those fields. You say that it can be varied downwards, but it can be varied upwards as well at any time.

**The Chairman:** I suppose I cannot expect you to say that that is a strange argument, but I do not think it is any answer at all to reply to what I have said by saying, "Well, I could treat you worse."

**Hon. Mr. Lalonde:** Well, I would argue with you. It is a good answer, because if you look at experience around the world, this is exactly what has happened since 1974. The charges have not gone down; they have gone up very significantly. Therefore, if we took a royalty in kind, I suggest that we would have exactly the same situation as would exist with the 25 per cent share we are taking.

Secondly, you have to remember that this is a new regime that is replacing an existing regime by which the companies were expected to hand over 50 per cent of the land on a checkerboard system basis before coming to the development stage. That is the regime that is in operation at the present time. The companies have been notified for several years that the government was considering a change to that regime, because it was found by both the companies and the industry to be an inefficient regime. You are not dealing with a situation where the companies were not obliged to do anything. If you did not have that regime in operation, you would have a regime whereby they would have to hand back 50 per cent of the land on a checkerboard basis. Obviously, under the rules, and I will not get into all the details, they are not obliged to hand over all the best lands they have. The regime is arranged so that they can give the "dogs" to the government and keep the cream for themselves.

Moreover, that regime has been put forward as a substitute for the previous regime, which implied a transfer of their lands, or the rights they had to explore lands, to the Government of Canada.

The third point you have raised is that they spent a lot of money. Well, I have looked at the situation at Hibernia, for instance, and the situation of Mobil. I stand to be corrected on details, a million here or a million there, but I am pretty sure of my figures. Our analysis of the Hibernia play shows, for instance, that up to now Petro-Canada has actually contributed more than Mobil to the development of the exploration of that field. Petro-Canada has contributed about \$47 million. Mobil has farmed in on Hibernia, and our analysis is that they have contributed about 28 per cent of the cost of the last four wells, or \$41 million. If you take Mobil's net cost after income tax write-offs, including super-depletion, the actual contribution to that development has been in the order of \$5 million.

[Traduction]

suffise de dire que le gouvernement aurait pu avoir recours aux impôts. Il y a de grandes différences entre les deux méthodes.

**L'honorable M. Lalonde:** Monsieur le président, pourrais-je essayer de répondre à certaines des questions que vous avez soulevées? En ce qui a trait aux redevances, nous pourrions décider qu'elles seront en espèces plutôt qu'en argent. Prenons par exemple la redevance additionnelle de 40 p. 100; nous pourrions décider de prendre 40 p. 100 du pétrole tiré des gisements. Vous dites que la redevance peut baisser, mais elle peut également augmenter n'importe quand.

**Le président:** Je ne peux pas m'attendre, j'imagine, à ce que vous disiez vous-même que votre argument est bizarre, mais je ne pense pas qu'il réponde du tout à ce que je vous ai dit, c'est-à-dire: «J'aurais pu vous traiter plus mal.»

**L'honorable M. Lalonde:** Eh bien, je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous. C'est une bonne réponse, parce que si l'on considère l'expérience internationale, c'est exactement ce qui s'est produit depuis 1974. Les frais généraux n'ont pas diminué; ils ont plutôt augmenté considérablement. Par conséquent, si nous réclamions une redevance en espèces, je pense que la situation serait exactement la même que si nous acquérons une part de 25 p. 100.

Deuxièmement, il ne faut pas oublier que c'est là un nouveau régime qui remplace le régime existant, en vertu duquel les compagnies devaient céder 50 p. 100 de leurs terres selon le principe de la recherche en damiers, avant d'en arriver à l'étape de la mise en valeur. C'est le régime appliqué à l'heure actuelle. Les compagnies savaient depuis plusieurs années que le gouvernement se proposait de modifier ce régime, parce qu'il était inefficace tant du point de vue des compagnies que de l'industrie. Nous ne parlons pas d'une situation où les compagnies n'avaient aucune obligation. Si ce nouveau régime n'était pas appliqué, les entreprises devraient céder 50 p. 100 de leurs terres selon le principe de la recherche en damiers, en vertu de l'ancien régime. De toute évidence, et je ne veux pas entrer ici dans les détails, elles ne seraient pas obligées de céder toutes leurs meilleures terres. Le régime est tel qu'elles peuvent donner les terres improductives au gouvernement et garder les meilleures pour elles.

Par ailleurs, ce régime a été mis en place pour remplacer le régime précédent, qui prévoyait le transfert de leurs terres, ou des droits d'exploration qui s'y rapportaient, au gouvernement du Canada.

Le troisième point que vous avez soulevé, c'est que les compagnies ont investi beaucoup d'argent. J'ai étudié la situation du gisement Hibernia, par exemple, et de la compagnie Mobil. Je me trompe peut-être sur les questions de détails, d'un million ici ou là, mais je suis à peu près sûr de mes chiffres. Notre analyse du gisement Hibernia montre par exemple que jusqu'ici, Petro-Canada a en fait contribué plus que la Mobil au progrès des travaux d'exploration de ce gisement. Petro-Canada a fourni environ \$47 millions de dollars, tandis que la Mobil a pris des intérêts dans Hibernia et, selon notre analyse, a fourni environ 28 p. 100 du coût des quatre derniers puits, soit \$41 millions. Si l'on prend les coûts nets assumés par la Mobil après déductions fiscales, y compris la déduction pour superépuiement, la contribution réelle de

[Text]

I think we have to keep in perspective the amount of their own money those companies have actually spent in those fields.

**Senator Barrow:** How many wells have they drilled that have been non-productive, Mr. Minister?

**Hon. Mr. Lalonde:** I will inquire from my officials. You want Hibernia and Mobil?

**Senator Barrow:** Yes.

**Hon. Mr. Lalonde:** The only answer I can give you at the present time is very few, but we can try to check that before the end of the meeting.

**The Chairman:** We can double-check that ourselves, as a matter of fact, Mr. Minister. We can get that information from Mobil.

**Senator Buckwold:** Mr. Minister, this is a most complicated bill, and I must say that we have been guided through it rather nicely by Dr. Crosby. It has involved a lot of learning. I suppose, as has already been indicated by the line of questioning so far, the major concern of many of us on this committee is what is considered an "un-Canadian" act—retroactive take-over. That is not the kind of thing we have been accustomed to in Canada.

I would like clarified, if possible, the statements we have heard with respect to other countries, because evidence has been given to this committee to the effect that, although it is true that new regimes have come into effect in Norway, the United Kingdom, the North Sea fields and other areas, in every case—at least this is my impression—they have been on future developments. In other words, when they first went into the North Sea they had their contracts and those were not changed. It could be that royalties were changed; it could be that taxes were changed; but any sort of back-in was never changed. On the other hand, your brief gives the impression that the situation in those countries is even worse than the situation in Canada.

I want to be assured that we are not doing something in Canada that will make the financial community lose confidence in the credibility of Canada and the kinds of deals we make here, because we will need tremendous amounts of new capital to carry on this very expensive exploration.

I would like to understand clearly how other countries have handled the deals they have made and the changes that have been taking place with respect to future contracts there.

**Hon. Mr. Lalonde:** You are right, senator, that in other countries such as Norway and the U.K., in particular, and in the United States, they have been changing taxation on past developments, essentially. I might point out, however, that in

[Traduction]

cette compagnie à la mise en valeur du gisement est de l'ordre de \$5 millions.

Je pense qu'il ne faut pas exagérer le montant que ces compagnies ont effectivement investi dans ces gisements à même leurs propres fonds.

**Le sénateur Barrow:** Combien ont-elles foré de puits improductifs, monsieur le Ministre?

**L'honorable M. Lalonde:** Je m'informerai auprès de mes fonctionnaires. Vous voulez des données sur Hibernia et la Mobil?

**Le sénateur Barrow:** Oui.

**L'honorable M. Lalonde:** La seule réponse que je peux vous donner à l'heure actuelle, c'est qu'il y en a eu très peu, mais nous pouvons essayer de vérifier cette affirmation avant la fin de la réunion.

**Le président:** En fait, nous pouvons faire la vérification nous-mêmes, monsieur le Ministre. Nous pouvons obtenir ces renseignements de la Mobil.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le Ministre, ce projet de loi est très compliqué, et je dois dire que M. Crosby nous a très bien guidés à travers tous ses méandres. Nous avons appris beaucoup. Je suppose, comme l'indique la nature générale des questions jusqu'ici, que la principale préoccupation de bon nombre d'entre nous, c'est que cette loi semble contraire à la tradition canadienne, en ce sens qu'elle prévoit une mainmise rétroactive. Ce n'est pas le genre de choses auxquelles nous sommes habitués au Canada.

J'aimerais avoir des éclaircissements, si possible, sur les déclarations que nous avons entendues au sujet d'autres pays; certains témoins ont en effet indiqué au Comité que, même s'il est vrai que de nouveaux régimes entrent en vigueur en Norvège, au Royaume-Uni, en mer du Nord et dans d'autres secteurs, ces régimes s'appliquent dans tous les cas, du moins selon l'impression que j'en ai, à la mise en valeur future de ces gisements. En d'autres termes, les entreprises qui se sont lancées dans l'exploration en mer du Nord avaient dès le départ des contrats, qui n'ont pas changés. Il est possible que les redevances et les impôts aient été modifiés, mais il n'y a jamais eu de changement au sujet d'un droit d'option quelconque. D'autre part, votre mémoire donne l'impression que la situation dans ces pays est encore pire qu'au Canada.

Je veux être certain que nous ne sommes pas en train de faire quelque chose au Canada qui enlèvera, aux yeux du monde des finances, toute crédibilité au pays et au genre d'ententes que nous concluons ici, parce que nous aurons besoin de beaucoup de nouveaux capitaux pour poursuivre ces travaux d'exploration très coûteux.

J'aimerais comprendre clairement comment les autres pays ont assumé les ententes qu'ils ont faites et les changements qu'ils ont adoptés au sujet des contrats futurs.

**L'honorable M. Lalonde:** Vous avez raison, Sénateur, de dire que dans d'autres pays, notamment en Norvège et au Royaume-Uni, ainsi qu'aux États-Unis, ce sont essentiellement les impôts sur les travaux passés de mise en valeur qui ont été



[Text]

Norway they have used their control over transfers of leases to change the terms of the leases, and change them significantly.

With respect to acting in an "un-Canadian" way, I don't think we should be too concerned with the word "retroactive" as such, because, as I have said before, we legislate retroactively every time there is a change in taxation on resources in the ground.

**Senator Buckwold:** I would argue with that. You are not taxing retroactively. You are just changing the regime for the future.

**Hon. Mr. Lalonde:** But they are on reserves that are already defined, and the company can say, "I have that; I own that; that is my oil."

Again referring to acting in an "un-Canadian" way, in the text I have distributed to you I have included a quotation from the Honourable Bill Yurko, who had this to say in the House of Commons on November 3 of this year:

I want to say first that I was involved as a Minister of a government for over half a dozen years in changing drastically the energy regime in Alberta. No one has to tell me about retroactive legislation. We changed every lease in Alberta retroactively and changed the royalty structure from a maximum 16½ per cent to a much higher royalty. Indeed, we changed legislation to effectively change the transfer of ownership of oil and gas.

So I don't think there is much that is "un-Canadian" about it. It seems to have been rather the current practice.

**Senator Buckwold:** Then the question follows, Mr. Minister: Why did you not follow that particular procedure instead of the one you opted for? Why did you not say, "Fine. We will not upset ownership but we will take our cut for the Canadian people—" and I am all for that—"by increasing royalties, increasing taxes and making new regulations when changing leases." That seems to have worked in Alberta. Why did you have to take what we think is—and again I use the word—an "un-Canadian" step?

**Hon. Mr. Lalonde:** Frankly, we thought that this was a more flexible regime, in the sense that it was less burdensome on industry than a high royalty regime such as they have in Norway or the United Kingdom. In those regimes the governments take their share automatically. This regime will ensure that in exchange for the 25 per cent contribution by the government, and its contribution in many respects in the past, the government will have to put its full weight behind and make its full cash contribution to the development of those fields. It will not just sit back and wait until the end and then go in and take a large cut, as some other jurisdictions are doing.

[Traduction]

modifiés. Je voudrais cependant souligner qu'en Norvège, le gouvernement a exercé son contrôle sur les transferts de concessions afin de modifier substantiellement les conditions de ces dernières.

Pour ce qui est de savoir si nous agissons ou non dans la tradition canadienne, je ne pense pas qu'il faille se préoccuper outre mesure du terme «rétroactif», parce que, comme je l'ai déjà dit, nous adoptons une loi rétroactive chaque fois que nous modifions les impôts perçus sur les ressources souterraines.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis d'accord sur ce point. Vous n'introduisez pas d'impôt rétroactif. Vous ne faites que modifier le régime pour l'avenir.

**L'honorable M. Lalonde:** Mais les ressources se trouvent dans des réserves déjà définies, et les compagnies peuvent dire: «J'ai ceci; ceci m'appartient; ceci est mon pétrole.»

Toujours au sujet de cette tradition canadienne, j'ai inclus dans le texte que je vous ai distribué une citation de l'honorable Bill Yurko, qui a dit ceci à la Chambre des communes le 3 novembre dernier:

Je tiens à signaler tout d'abord qu'à titre de ministre, j'ai participé pendant plus d'une demi-douzaine d'années à la transformation du régime énergétique de l'Alberta. Personne n'a quoi que ce soit à m'apprendre à propos des lois rétroactives. Nous avons modifié rétroactivement toutes les concessions en Alberta et nous avons modifié la structure de redevances de façon à augmenter de beaucoup le taux maximum qui était auparavant de 16½ p. 100. De fait, nous avons modifié la loi pour effectivement transférer, la propriété du pétrole et du gaz.

Je ne pense donc pas que nous allions à l'encontre de la tradition canadienne. Il semble plutôt que cette pratique soit la plus courante.

**Le sénateur Buckwold:** Il faut dès lors se demander, monsieur le Ministre, pourquoi vous n'avez pas suivi cette méthode plutôt que celle que vous avez adoptée? Pourquoi n'avez-vous pas dit: «Bon, d'accord. Nous ne changerons rien à la propriété des ressources, mais nous prendrons notre part pour la population du Canada—ce à quoi je n'ai d'ailleurs aucune objection—en augmentant les redevances et les impôts, et en faisant de nouveaux règlements lors de la modification des concessions». Cette solution semble avoir été efficace en Alberta. Pourquoi avez-vous décidé de prendre une mesure que nous trouvons, je le répète, contraire à la tradition canadienne.

**L'honorable M. Lalonde:** Franchement, nous avons pensé que ce régime serait plus souple, en ce sens où il imposerait à l'industrie un fardeau moins lourd que les régimes de redevances élevées comme ceux de la Norvège ou du Royaume-Uni. Dans ces régimes, les gouvernements prennent leur part d'office. Notre régime permettra d'assurer qu'en échange de sa contribution de 25 p. 100, et de son apport sous bien des aspects par le passé, le gouvernement fera tout son possible, par sa pleine participation financière, pour favoriser la mise en valeur de ces gisements. Il ne se contentera pas d'attendre jusqu'à la fin et de prendre ensuite une large part des revenus, comme le font certains autres gouvernements.



[Text]

Essentially, that is the reason or the argument that led us to this particular route rather than going for higher taxation. It was more flexible and it was less expensive for the industry than the other route we had considered.

**Senator Cook:** Where will you get the money, Mr. Minister, for all of these 25 per cent contributions? Will you borrow it?

**Hon. Mr. Lalonde:** That will depend on the cash flow that Petro-Canada has available in its activities. Obviously, if there is insufficient cash flow, it will be necessary to borrow the money. But I am told that once you have a good discovery and all that remains is to bring it into production, it is the easiest thing in the world to get the money through loans.

**Senator Cook:** My fear is that the government will raise the money for one purpose, will use it for another purpose, and then, when it comes time, the loan will remain unpaid.

**Hon. Mr. Lalonde:** That is always a danger, I suppose.

**The Chairman:** Senator Cook, you are saying that the government borrows the money for other purposes and then uses the revenues that it collects, either as royalty or otherwise from the oil fields, to pay the interest and to pay any principal repayments. Nice work, if you can get it.

**Senator Molson:** I don't think there is much change there, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I wasn't suggesting there was.

**Senator Molson:** In discussing the 25 per cent provision and the 50 per cent provision, for some reason, the oil companies do not seem to think that they are the same type of deal, even though the end result gives the Crown 50 per cent ownership. It has been stated that the companies are not particularly keen to go back to the previous policy, although, at the same time, the 25 per cent provision is regarded as the equivalent of the previous 50 per cent relinquishment between exploration and development.

**Hon. Mr. Lalonde:** I think you will find some companies that would gladly go back to the 50 per cent regime and others that would not. But in terms of general policy, there is no doubt that abandoning the 50 per cent checkerboard system is a better regime for Canada lands and offshore exploration in general. I have been advised that the checkerboard system offshore has been abandoned almost totally throughout the world. It is simply not an efficient way of carrying on operations, and it does not allow for integrated development of a field, with the end result that several operators are really trying to get oil out of the same field. I believe that Dr. Crosby went into this issue rather extensively.

The change to abandon the 50 per cent checkerboard system has been supported by many of the oil companies. The question is; does the new regime give them the same benefits as the old regime? It is hard to assess the exact equivalent, because it would have to be done field by field. It depends on how much delineation has taken place in a field, which stage of development it is at, and thus it would be impossible to arrive at an equivalent percentage. I do not believe that the difference is

[Traduction]

Essentiellement, c'est cette raison qui nous a poussés dans cette voie, plutôt que vers les hausses d'impôt. Ce régime est plus souple et moins coûteux pour l'industrie que l'autre possibilité qui avait été étudiée.

**Le sénateur Cook:** Où prendrez-vous l'argent, monsieur le Ministre, pour toutes ces contributions de 25 p. 100? Allez-vous l'emprunter?

**L'honorable M. Lalonde:** Tout dépendra des rentrées dont Petro-Canada pourra disposer. De toute évidence, si ces rentrées sont insuffisantes, il faudra emprunter l'argent nécessaire. On m'a cependant dit qu'une fois qu'une bonne découverte a été faite et qu'il ne reste plus qu'à en assurer la production, il est très facile d'emprunter de l'argent.

**Le sénateur Cook:** Ce que je crains, c'est que le gouvernement perçoive des fonds pour une chose et les utilise à d'autres fins, et qu'ensuite, le temps venu, le prêt reste impayé.

**L'honorable M. Lalonde:** C'est toujours un risque, je suppose.

**Le président:** Sénateur Cook, vous dites que le gouvernement emprunte de l'argent pour d'autres fins et utilise ensuite les revenus que lui assurent les gisements de pétrole, sous forme de redevances ou autrement, pour payer ses intérêts et rembourser son capital. Joli travail, si on peut y arriver.

**Le sénateur Molson:** Je ne pense pas que cela change grand-chose, monsieur le Président.

**Le président:** Ce n'est pas ce que je voulais dire.

**Le sénateur Molson:** Lorsqu'elle parle de la question des 25 et 50 p. 100, pour une raison ou pour une autre, les sociétés pétrolières ne semblent pas croire qu'il s'agit là du même type de marché, même si au bout du compte, la participation de la Couronne reste 50 p. 100. On a dit que les compagnies n'étaient pas particulièrement enclines à revenir à la politique précédente, même si la disposition concernant le 25 p. 100 est considérée comme l'équivalent de l'abandon du 50 p. 100 réparti entre l'exploration et l'exploitation.

**L'honorable M. Lalonde:** Vous constaterez que certaines compagnies reviendraient volontiers au régime du 50 p. 100 et d'autres pas. Mais questions de politique générale, il vaut certes mieux, pour les terres du Canada et l'exploitation sous-marine en général, abandonner le système de quadrillage à 50 p. 100. On m'a dit que presque tous les pays avaient renoncé à ce système. Ce n'est tout simplement pas une bonne façon de mener les opérations de développement car il ne permet pas d'intégrer l'aménagement d'un champ donné, avec comme résultats que plusieurs exploitants cherchent en fait à extraire du pétrole d'un même champ. Je crois que M. Crosby a pratiquement fait le tour de cette question.

Bon nombre de compagnies pétrolières se sont déclarées favorables à l'abandon du système de quadrillage à 50 p. 100. Mais la question reste posée: le nouveau régime assure-t-il les mêmes avantages que l'ancien? Il est difficile de le savoir avec exactitude puisqu'il faudrait l'établir pour chaque champ. Il faudrait voir dans quelle mesure un champs donné a été délimité et à quel stade de l'exploitation il en est rendu; autrement dit il est pratiquement impossible d'établir un pour-

## [Text]

significant. The 50 per cent checkerboard system is not the equivalent of 1 per cent of the Hibernia field in terms of the regime we are proposing here. It is certainly much higher than that. In that respect, and as I have indicated, if this 25 per cent is seen in the total context of prices and fiscal regime generally, it is still quite attractive for many companies to develop those resources.

As a matter of fact, not one of the operators working offshore has come to us and said that they are walking away from their operations. Yesterday I had a meeting with the head of one of the multinationals operating in Canada, who informed me quite clearly that the offshore play was something in which his company was very definitely interested and wanted to be a part of, in spite of the fact that there had been no discovery as yet similar to, for example, Hibernia.

**Senator Godfrey:** Mr. Minister, I was one of those who, like Senator Buckwold and Senator Cook, was persuaded by the oil companies that this retroactive expropriation provided inadequate compensation. Perhaps I should have kept a more open mind. It took Mr. Bell quite some time to persuade me that this was not the case. Mr. Bell gave some figures comparing Canada with Norway, the United Kingdom and various other countries. At the time I asked the oil companies if they cared to reply. I have received some letters in reply, but I did not receive the kind of reply I wanted in that they did not come up with their own comparisons. I am interested to know whether or not outside analysts have made any comparisons.

**Hon. Mr. Lalonde:** Of regimes?

**Senator Godfrey:** Yes.

**Hon. Mr. Lalonde:** I believe that Mr. Picchi from Solomon Brothers has made an analysis. If you so wish, your advisers may be able to get hold of that analysis. In any case, I have seen an address by Mr. Picchi in which he referred in a general way to other countries. It was not a detailed analysis, but I do not think that he was speaking through his hat if he was speaking on behalf of Solomon Brothers. That is the only complete outside expert of whom I am aware who has referred to these comparisons.

**Senator Cook:** What was the thrust of his address?

**Hon. Mr. Lalonde:** The thrust of his address was that in spite of the regime Canada was proposing, Canada was still a very attractive place to invest.

**Senator Godfrey:** One other thing about which the companies complained, and I suppose that Petro-Canada addressed their minds to it, was the discretionary powers given to the minister. Petro-Canada's reply was that all countries have these very broad discretionary powers and that because of the different types of lands involved, these powers are required even more so. I notice that in your brief you said that safeguards had been provided in the legislation against the abuse of these discretionary powers. Would you amplify on that?

## [Traduction]

centage équivalent. Mais je ne crois pas que la différence soit très grande. Le système de quadrillage à 50 p. 100 ne représente pas l'équivalent de 1 p. 100 du champ d'Hibernia comparativement au régime que nous proposons dans le présent projet de loi. Il équivaut certainement à bien plus. Aussi, comme je l'ai déjà dit, si on place ce 25 p. 100 dans le contexte des prix et du régime fiscal en général, c'est encore un régime qui offre bien des avantages aux sociétés dans le domaine de l'exploitation des ressources pétrolières.

En fait, il n'y a pas eu un seul exploitant des ressources sous-marines qui s'est présenté devant nous pour nous dire qu'il cessait toute activité séance tenante. Hier, j'ai rencontré le chef d'une multi-nationale exerçant des activités au Canada, qui m'a fait savoir sans équivoque possible que sa compagnie était intéressée à participer à l'exploitation sous-marine même si rien de comparable à Hibernia n'a été découvert jusqu'ici.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le ministre, tout comme les sénateurs Buckwold et Cook, j'étais de ceux que les compagnies pétrolières avaient convaincus que l'expropriation rétroactive ne prévoyait pas une indemnité suffisante. Il a fallu passablement de temps à M. Bell pour me convaincre du contraire. Il m'a fourni certains chiffres comparant le Canada à la Norvège, au Royaume-Uni et à divers autres pays. J'ai alors demandé aux sociétés pétrolières si elles voulaient bien me répondre. Quelques-une m'ont écrit, mais aucune ne m'a fourni le genre de réponses que je cherchais, c'est-à-dire qu'elles ne m'ont pas soumis leurs propres comparaisons. J'aimerais savoir si des analystes indépendants ont fait ce genre de comparaisons.

**L'honorable M. Lalonde:** Comparaisons des régimes?

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**L'honorable M. Lalonde:** Je crois que M. Picchi de l'équipe de Solomon Brothers l'a fait. Si son analyse vous intéresse, vos conseillers pourraient peut-être en obtenir copie. Quoi qu'il en soit, j'ai lu une allocution de M. Picchi dans laquelle il parle des autres pays, mais en termes généraux. Il ne s'agissait pas d'une analyse poussée, mais je ne crois pas non plus que c'était des propos en l'air puisqu'il représentait Solomon Brothers. C'est le seul expert indépendant qui, à ma connaissance, s'est prononcé sur la question.

**Le sénateur Cook:** Sur quoi portait en gros son allocution?

**L'honorable M. Lalonde:** Il disait que malgré le régime qu'il se proposait d'adopter, le Canada demeurerait quand même une place très favorable aux investissements.

**Le sénateur Godfrey:** Les sociétés pétrolières se sont plaintes, entre autres choses, et Petro-Canada s'était documentée à ce sujet, des pouvoirs discrétionnaires dont le Ministre était investi. Petro-Canada a fait valoir que tous les pays disposaient de vastes pouvoirs discrétionnaires analogues, pouvoirs qui s'imposent particulièrement au Canada à cause des différents types de terres visées. Je remarque que dans votre mémoire, vous dites que des mesures de protection sont prévues dans le projet de loi contre tout abus de ces pouvoirs. Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet?



[Text]

**Hon. Mr. Lalonde:** I would be pleased to give a few examples. I do not know whether it is proper politics to invite a Senate committee to look at the testimony of a House of Commons committee, but I shall do so.

**The Chairman:** We do not have any prejudices.

**Senator Walker:** It is a good second-string committee, and we do benefit from it occasionally.

**Hon. Mr. Lalonde:** This matter was dealt with extensively before the committee of the House of Commons, and some amendments were made at the committee stage to take into account some of the concerns expressed on this particular issue. In drafting this legislation we researched extensively both Canadian and foreign legislation. In particular, we referred to the legislation in Alberta, the United Kingdom and Norway.

For instance, in comparing this bill with the Alberta legislation it shows quite clearly that there is more protection and there are more appeals provided in this legislation than in the Alberta legislation, and this bill compares very favourably with the legislation of the United Kingdom and Norway in terms of providing rights of appeal. I believe that the better comparison is with the Norway legislation, simply because in the United Kingdom they operate through negotiated contracts and on a case-by-case basis. As a result, the legislation in the U.K. is almost silent on what the minister can and cannot do. It is all done quietly and administratively and there are practically no rules set down.

**Senator Cook:** Doesn't the state buy all the oil in the U.K.?

**Dr. W. E. Clark, Senior Assistant Deputy Minister, Energy Sector, Department of Energy, Mines and Resources:** The British oil company does play a marketing role in the United Kingdom, but it is all done at market prices.

**Hon. Mr. Lalonde:** If I may come back to your point, Senator Godfrey, if you go to the bottom paragraph on page 3 in the document entitled "Notes for an Address by the Honourable Marc Lalonde . . .", dated December 9, 1981, it reads:

These review procedures apply specifically to ministerial orders involving the following matters: where Petro-Canada or some other designated Crown corporation is directed to be an operator with respect to certain Canada Lands; where a determination is made of the fair market value of production for purposes of royalty; where there is amendment or revocation of a significant discovery declaration; where there is a declaration of commercial discovery; where any lands are deleted from a Production Licence because a commercial discovery does not extend thereunder; where orders are issued concerning the level of production and the disposition of production; where any rights are cancelled; where interests in production leases are altered because of a change in Canadian ownership rates; and, where a transfer of a right or interest is prohibited or varied.

[Traduction]

**L'honorable M. Lalonde:** J'en citerai volontiers quelques exemples. Je ne sais pas s'il est de bon ton d'inviter le Sénat à jeter un coup d'œil aux témoignages d'un comité de la Chambre, mais je l'invite néanmoins à le faire.

**Le président:** Nous n'avons pas d'idée préconçue.

**Le sénateur Walker:** Le comité dont vous parlez fait très bien office de deuxième violon et nous ne demandons pas mieux que de profiter de ses délibérations à l'occasion.

**L'honorable M. Lalonde:** Cette question a été débattue en long et en large devant le Comité de la Chambre des communes, et certains amendements ont été adoptés à cette étape de l'étude du bill afin de tenir compte de certaines inquiétudes qu'elle suscitait. Au moment de rédiger ce projet de loi, on s'est longuement penché sur ce qui s'était fait au Canada et à l'étranger. Nous nous sommes surtout inspirés des lois en vigueur en Alberta, au Royaume-Uni et en Norvège.

Si on prend, par exemple, le cas de l'Alberta, il saute aux yeux que notre projet de loi comporte bien plus de mécanismes de protection et d'appels et il se compare favorablement à la législation du Royaume-Uni et de la Norvège en matière de droits d'appels. Mais la Norvège demeure, à mon avis, le meilleur sujet de comparaison car au Royaume-Uni, on procède par contrats négociés sur une base individuelle. Ainsi, la législation britannique est pratiquement muette sur les pouvoirs qui sont conférés au Ministre. Tout se fait en douce, sur le plan administratif, et il n'existe aucune règle dûment établie à toutes fins utiles.

**Le sénateur Cook:** L'État achète-t-il tout le pétrole au Royaume-Uni?

**M. W. E. Clark, sous-ministre adjoint principal, Secteur de l'énergie, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** La société pétrolière britannique s'occupe de commercialisation mais ses opérations s'alignent sur les prix du marché.

**L'honorable M. Lalonde:** Pour revenir à ce que vous disiez, sénateur Godfrey, je vous reporte au dernier paragraphe de la page 3 du document intitulé «Notes pour un discours de l'honorable Marc Lalonde . . .», datée du 9 décembre 1981:

Cette procédure de révision s'applique précisément aux ordonnances ministérielles qui visent les domaines suivants: lorsque Petro-Canada ou une autre société de la Couronne désignée est désignée comme exploitant dans certaines Terres du Canada; lorsqu'une décision est rendue sur la valeur commerciale équitable de la production, aux fins des redevances; lorsqu'il y a modification ou révocation d'une déclaration relative à une découverte commerciale; lorsqu'il y a déclaration d'une découverte commerciale; lorsque des terres sont soustraites d'une licence de production parce qu'il ne s'y trouve pas de découverte commerciale; lorsque des ordonnances sont émises concernant le niveau de production et la disposition de cette production; lorsque des droits sont abrogés; lorsque des intérêts détenus dans les concessions de production sont modifiés à la suite d'un changement des taux de propriétés canadiennes; et lorsqu'un transfert de droits ou d'intérêt est interdit ou modifié.



[Text]

So you have a significant list of ministerial decisions which are of an administrative nature but which affect rights, obviously, and where we have provided for an appeal to the Federal Court of Appeal.

I am sure that, if you go into the legislation again with a fine-tooth comb, you will find other points on which a right of appeal may be requested. You reach a grey zone at a certain stage. Should the zone be extended another 10 feet or another three metres? There is room for argument.

All I can tell you, honourable senators, is that we have been quite conscious of this problem. We have compared this with Canadian and foreign legislation. We have had debate in the House of Commons committee and made some further amendments to accommodate representations which have been made.

However, at the same time, you must have a regime which allows enough discretion to administer the system without finding yourself in court at every corner. This is just as much in the interests of the developers or the companies as it is in the interest of the government because, for every winner on a lease or a contract, there are bound to be a number of losers who were also attracted by that lease. You may find yourself with a lot of companies taking other companies or the minister to court because they do not want anyone else to get a lease that they wanted. You can end up with litigation literally freezing the system for years.

You have to balance the weights of inconvenience and disadvantages with fairness to the applicants. I can only say that, if you compare this bill to other pieces of legislation, it compares quite favourably in terms of ministerial discretion. I would challenge anyone to show us that it is more discretionary than the average legislation in the field.

**Senator Godfrey:** The final point on which I should like to have your comments concerns the criticism of the fact that you cannot transfer any interest without permission.

**Hon. Mr. Lalonde:** Yes.

**Senator Godfrey:** We heard from some of the oil companies that they would practically have to fold up because they could not wheel and deal the way they used to. We also heard from Mr. Meneley of Petro-Canada, who had been with Imperial Oil, who said that this attitude was nonsense and that they can wheel and deal and put a stamp on the matter subject to government approval, and that it eventually goes through with no problem whatsoever. I should like to hear your comments on that.

**Hon. Mr. Lalonde:** I must say that this argument is one that I do not remember being raised very significantly in the committee of the House of Commons.

**Senator Godfrey:** It was Chevron Standard who raised it here.

**Hon. Mr. Lalonde:** Yes, it is a relatively new argument. Again, I would say that if you compare with other jurisdictions, you will see that this rule is pretty standard.

[Traduction]

Voilà donc une liste d'ordonnances ministérielles de nature administrative bien sûr, mais qui touche évidemment à des droits et qui prévoit un mécanisme d'appel devant la Cour d'appel fédérale.

Je suis persuadé qu'en passant ce projet de loi au peigne fin, vous trouverez d'autres points qui exigeraient peut-être une procédure d'appel. A certains endroits, on touche à ce qu'on appelle communément des zones grises. Devrait-on les étendre davantage? Il y a là matière à discussions.

Tout ce que je peux vous dire, honorables sénateurs, c'est que nous sommes très conscients de ce problème. Nous avons comparé ce projet de loi avec ceux d'autres pays. Nous avons tenu des débats à la Chambre des communes et nous l'avons modifié davantage pour tenir compte des instances qui nous avaient été faites.

Mais il faut aussi prévoir un régime qui laisse suffisamment les coudées franches pour ne pas devoir se présenter devant les tribunaux à chaque tournant. Pareil régime répond autant aux intérêts des développeurs ou des compagnies qu'à ceux du gouvernement, car pour chaque gagnant d'une concession ou d'un contrat, il y a toujours un certain nombre de perdants qui trouvaient le marché alléchant. Il pourrait arriver que des sociétés intentent des poursuites à d'autres sociétés ou au ministre simplement parce qu'elles ne veulent pas que d'autres profitent d'une concession qu'elles souhaitaient obtenir. Vous pourriez vous retrouver avec des cas litigieux sur les bras qui paralyseraient le système des années durant.

Il faut soupeser les inconvénients et les désavantages en tâchant d'être équitable envers les postulants. Je ne peux que répéter que si vous comparez ce projet de loi à d'autres lois, il semble très positif en matière de pouvoirs discrétionnaires. Je défie quiconque de me démontrer qu'il comporte des pouvoirs plus discrétionnaires que la moyenne des lois dans ce domaine.

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais savoir ce que vous pensez des critiques qu'a suscitées l'interdiction de procéder à un transfert de part sans autorisation.

**L'honorable M. Lalonde:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Certaines compagnies ont prétendu qu'elles en seraient pratiquement réduites à plier bagage, car elles ne pouvaient agir à leur guise comme c'était le cas auparavant. Nous avons également entendu M. Meneley de Petro-Canada, qui a déjà été avec la société Imperial Oil, déclarer que c'était un argument spécieux et que les compagnies pouvaient agir à leur guise et demander l'approbation du gouvernement sur cette question, et qu'elle leur serait donnée sans aucun problème. J'aimerais entendre vos commentaires là-dessus.

**L'honorable M. Lalonde:** Je dois admettre que je ne me souviens pas avoir entendu beaucoup de commentaires au comité de la Chambre des communes à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** C'est Chevron Standard qui a soulevé la question ici même.

**L'honorable M. Lalonde:** Oui, c'est un argument relativement nouveau. Je répète que si vous comparez ce domaine à

[Text]

You will give permits to explore under a number of conditions taking into account a number of factors when awarding a lease, according to this bill. We consider the element of Canadian participation, the possibility for Canadian suppliers to compete on a fair basis for supplies and services, and performance, that is the number of wells that will be drilled, and so on.

When the department analyzes applicants, it will analyze them in terms of, first of all, what they are going to submit and, second, a serious analysis of whether they can perform or whether their promises are empty promises, and they do not have the financial backing, the management capability or the technical expertise to do the job. You do not want people to come in and submit a very beautiful contract that you know they cannot respect because they do not have the resources.

Once you have granted a lease, you do not want the company holding the lease to turn around and become an acreage broker and sell the property to someone else.

In practice, I am advised, and I can quite clearly say that, in most instances, this would be a *pro forma* situation. A normal business deal takes place with reputable companies, and the conditions of the lease are respected. We do not see that this problem would arise, but there may be instances where problems could arise in terms of Canadian ownership and Canadian participation with leaseholders acting as pure acreage brokers and having no serious intention of developing that land.

**The Chairman:** If you are concerned about brokers, why not put a provision in the bill that no brokers may apply?

**Hon. Mr. Lalonde:** That would involve reading the minds of some of the applicants, and I am sure we cannot do that.

**The Chairman:** Do you not believe that you could distinguish between those who might be brokers and others, no matter how they tried to disguise themselves? You are not giving your legal staff and your experienced energy staff much credit for their ability which, I am sure, is of the highest order.

**Hon. Mr. Lalonde:** I have full confidence in their ability, Mr. Chairman, but it is not just a matter of someone walking off the street saying that he needs 3 million acres; it could involve a very large, well-established company which may want to expand its ownership and which has the ability to do so. Six months or two years later, it may find that it would be quite attractive to get rid of or dispose of that particular property for whatever reasons. We are not necessarily talking here of fly-by-night operators. I am talking about well-established and responsible companies that may find, at a particular stage, that they would be better off by disposing of the leases that they hold.

[Traduction]

d'autres secteurs de compétence, vous constaterez que cette règle est passablement uniforme.

On donne une licence d'exploration sous certaines conditions et en tenant compte de certains facteurs lorsqu'on accorde une concession, dans le cadre des dispositions du projet de loi actuel. Nous tenons compte de l'élément de participation canadienne, de la possibilité pour les fournisseurs canadiens de lutter équitablement de concurrence pour les approvisionnements et services, le nombre de puits qui peuvent être forés, et ainsi de suite.

Le ministère examine les demandes en fonction, d'abord, de ce qu'on y offre et ensuite, il procède à une analyse sérieuse pour déterminer si ces promesses peuvent être tenues ou si ce sont de fausses promesses ou s'il manque l'argent, les connaissances administratives ou l'expérience technique nécessaires pour accomplir le travail. On ne saurait accepter un très beau contrat si ceux qui le présentent ne peuvent en respecter les termes, parce qu'ils n'ont pas les ressources suffisantes.

Lorsque vous avez accordé un bail, vous ne voulez pas que la société détenant le bail change d'avis pour devenir courtier et vendre la propriété à quelqu'un d'autre.

En principe, m'informe-t-on, et je puis dire franchement que, dans la plupart des cas, ce serait une situation fictive. On fait normalement affaires avec des sociétés de bonne réputation et les conditions du loyer sont respectées. Nous n'entrevoions pas ce problème, mais il peut se présenter des cas où il y aurait des difficultés au sujet de la propriété et de la participation canadiennes avec des détenteurs de bail agissant comme de simples courtiers et n'ayant aucune intention sérieuse d'exploiter cette terre.

**Le président:** Si vous vous préoccupez des courtiers, pourquoi ne pas inclure une disposition dans le bill stipulant qu'aucun courtier ne peut faire de demande?

**L'honorable M. Lalonde:** Il nous faudrait pouvoir lire dans l'esprit de certains, ce dont je doute.

**Le président:** Ne croyez-vous pas que vous pourriez faire la distinction entre ceux qui pourraient être des courtiers et les autres, même s'ils essaient de se déguiser? Vous n'accordez pas à votre personnel juridique et à votre personnel spécialisé en matière d'énergie beaucoup de crédit pour leur compétence qui, j'en suis certain, est très élevée.

**L'honorable M. Lalonde:** J'ai entière confiance en eux, monsieur le président, mais la question ne se résume pas à quelqu'un qui déclare avoir besoin de 3 millions d'acres, il pourrait s'agir d'une société très importante et bien établie, soucieuse d'étendre ses propriétés et qui a les aptitudes voulues pour le faire. Six mois ou deux ans plus tard, la direction de cette société peut trouver qu'il conviendrait de disposer de ces terres, pour quelque raison que ce soit. Lorsque j'ai fait cette réserve, je ne voulais pas dire nécessairement des exploitants qui décampent en douce. Je pense à ces sociétés bien établies et responsables qui peuvent décider, à un certain stade, que ce serait dans leur intérêt de disposer des locations qu'ils détiennent.



[Text]

We want to be in a position to ensure that, when a company disposes of a lease, it is not changing the circumstances under which the lease was granted. We must have that protection.

**The Chairman:** If they have to get approval of any change in the agreement, will that not take care of that situation?

**Hon. Mr. Lalonde:** But then you assume that they would have to get approval anyway.

**The Chairman:** Yes.

**Hon. Mr. Lalonde:** That is what we are saying. The change of the leaseholder is a major change in the lease. If the government should be entitled to agree to changes in some conditions of a lease itself, surely it is fair to expect that the government should also be entitled to agree to a change of the leaseholder, who is the person or company responsible for the whole development.

**The Chairman:** Both sides should be reasonable.

**Hon. Mr. Lalonde:** I agree with you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Perhaps that is why section 64. (1) of the National Transportation Act, *Revised Statutes of Canada 1970*, contains a provision which states:

64. (1) The Governor in Council may at any time, in his discretion, either upon petition of any party, person or company interested, or of his own motion... vary or rescind any order,...

**Hon. Mr. Lalonde:** I am not acquainted with that particular section, but I will have a look at the act to see what it refers to. But just listening to what you have said, Mr. Chairman, it would seem to me to go even further than what is in Bill C-48. It says that the governor-in-council may at any time in his discretion, or on his own motion, vary or rescind any order or decision, and that is a lot of discretion. I do not know how it compares.

**The Chairman:** That is what I was asking you.

**Hon. Mr. Lalonde:** At first sight, I would say that this is probably more extreme in terms of discretion than what is in the bill.

**The Chairman:** It gives you more power than you really want.

**Hon. Mr. Lalonde:** Than we really need. What we are trying to do here is get the powers we think may be needed in certain circumstances. As a matter of fact, we have tried not to take all the powers we want, but only the ones we need.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I think this might be an appropriate time to deal with a matter Mobil raised in a letter to you, Mr. Chairman, dated December 3, 1981, in reply to a request from me, to which they refer. The second paragraph on page 2 of that letter reads as follows:

Mobil believes that Petro-Canada's witnesses were presumptuous to suggest, as they did in several portions of their testimony, that Petro-Canada speaks on behalf of

[Traduction]

Nous voulons que, lorsqu'une société dispose d'un bail, cela ne change pas les circonstances selon lesquelles le bail a été accordé. Nous devons avoir cette assurance.

**Le président:** Si les sociétés devaient obtenir l'approbation pour tout changement dans l'accord, est-ce que cela remédierait à la situation?

**L'honorable M. Lalonde:** Oui, mais vous supposez alors qu'il leur faudrait, de toute façon, obtenir l'approbation.

**Le président:** Oui.

**L'honorable M. Lalonde:** C'est ce que nous disons. Le changement de détenteur est un important changement dans le bail. Si le gouvernement doit avoir le droit d'accepter des modifications à certaines conditions du bail, il est certainement juste de s'attendre à ce qu'il ait également le droit d'accepter un changement du détenteur, qui est la personne ou la société responsable de l'exploitation tout entière.

**Le président:** Les deux parties doivent être raisonnables.

**L'honorable M. Lalonde:** D'accord, monsieur le président.

**Le président:** C'est peut-être pour cette raison que le paragraphe 64 (1) de la Loi nationale sur les Transports, *Statuts révisés du Canada, 1970* contient une disposition qui prescrit:

64. (1) Le gouverneur en conseil peut à toute époque, à sa discrétion, soit à la requête d'une partie, personne ou compagnie intéressée, soit de son propre mouvement modifier ou rescinder toute ordonnance.

**L'honorable M. Lalonde:** Je ne connais pas cet article, mais je vais vérifier à quoi il se rapporte. Si j'en crois ce que vous avez dit, monsieur le président, la disposition me semble aller plus loin que le Bill C-48. Il y est stipulé que le gouverneur en conseil peut, en tout temps, à sa discrétion, ou sur sa propre proposition, modifier ou abroger toute ordonnance ou décision et ce sont là des larges pouvoirs discrétionnaires. J'ignore ce qu'il résulterait d'un rapprochement.

**Le président:** C'est ce que je vous demande.

**L'honorable M. Lalonde:** A première vue, les pouvoirs discrétionnaires me semblent plus larges que ceux du bill.

**Le président:** Cela vous donne plus de pouvoirs que vous voulez vraiment en avoir.

**L'honorable M. Lalonde:** Plus que nous en avons vraiment besoin. Ce que nous essayons de faire ici, c'est d'obtenir les pouvoirs que nous croyons nécessaires dans certaines circonstances. En fait, nous avons essayé de ne pas prendre tous les pouvoirs que nous voulions mais seulement ceux dont nous avions besoin.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, je pense que le moment conviendrait de traiter d'une question que la Mobil a soulevée dans une lettre qui vous était adressée, en date du 3 décembre 1981, en réponse à une demande que j'avais faite. Le deuxième paragraphe à la page 2 de cette lettre est ainsi rédigé:

La Mobil croit que les témoins de Petro-Canada ont été présomptueux de suggérer, comme ils l'ont fait dans plusieurs parties de leur témoignage, que Petro-Canada



## [Text]

the industry either with respect to the 25 per cent back-in issue or any other aspects of Bill C-48. In Mobil's opinion, Petro-Canada's status as an arm of government and as a potential beneficiary of the legislation which it now endorses, creates for Petro-Canada a conflict of interest which, despite Mr. Bell's protestations to the contrary, must be seriously considered by the Committee in assessing the objectivity and fairness of Petro-Canada's representations.

In the statement Mr. Bell submitted to this committee he pointed out that they were the sixth largest producer of oil and gas in Canada, and the only major integrated Canadian oil company and a national marketer of oil products. However, he went on to state:

At the same time, we *are* different. We are wholly-owned by the Federal Government and serve as their operating arm in the oil and gas sector. We are not just another oil company. We have a different mandate and bring a somewhat different perspective to comments on C-48—a perspective which I hope will be useful to your considerations.

We also enjoy a "special status", under the proposals of C-48. We *could* be the designated Crown agent to hold the Crown "Interest" of twenty-five per cent in some Canada Lands. We have also enjoyed earlier preferences which these new provisions would replace.

I mention this because I think the statement made by Mobil in their letter is not only inaccurate, but I would describe it as being churlish. Therefore, I wanted to put that on the record. Nobody was under any illusion of the position of Petro-Canada.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I think that there is a certain amount of common ground that most of us share in connection with this bill—that is, we recognize the important responsibilities of the government to manage these lands in the public interest. That is a basic fact.

I think we are sympathetic with the desire of government to secure the maximum amount of revenue it can from this asset, without at the same time killing the goose that lays the golden egg.

Personally, I am also sympathetic to the notion that we should encourage Canadian ownership in these lands, but they are all sort of directed, as I see it, toward the main item of policy—that is, to secure self-sufficiency for Canada in terms of oil within a reasonable period of time, which the minister I think stated to be 1990.

One of the big changes that we see in this bill, as opposed to the system we have been accustomed to looking at in the past, is the degree of government interest in the development of this asset. It is a continuum, I suppose, from doing nothing to having the whole thing managed by public authorities.

It seems to me that there has been a significant increase in the impact of government intervention in the development of

## [Traduction]

parle au nom de l'industrie, tant au sujet des droits dévolutifs de 25 p. 100 que sur tout autre aspect du Bill C-48. Mobil estime que la situation de Petro-Canada, comme instrument du gouvernement, et comme bénéficiaire éventuel de la loi qu'elle sanctionne maintenant, crée pour la société un conflit d'intérêts qui, malgré les protestations de M. Bell, doit être examiné soigneusement par le Comité, en évaluant l'objectivité et l'équité des recommandations de Petro-Canada.

Dans la déclaration qu'il a présentée au comité, monsieur Bell que sa société était le sixième producteur de pétrole et de gaz au Canada et la seule importante société canadienne intégrée de pétrole et commerçant national de produits pétroliers. Cependant, il a poursuivi:

En même temps, nous *sommes* différents. Nous appartenons en entier au gouvernement fédéral et lui servons d'instrument pour l'exploitation du pétrole et du gaz. Nous ne sommes pas simplement une autre société pétrolière. Nous avons un mandat différent aux commentaires sur le bill C-48—une perspective qui, je l'espère, sera utile à votre étude de la situation.

Nous jouissons également d'un «statut spécial» aux termes des propositions du C-48. Nous *pourrions* être l'agent de la Couronne désigné, pour détenir les «intérêts» de la Couronne de 25 p. 100 dans certaines des terres du Canada. Nous avons également joui de préférences antérieures que ces nouvelles dispositions remplaceraient.

Je le mentionne parce que je pense que non seulement la déclaration faite par la Mobil dans sa lettre n'est pas inexacte, mais je la qualifierais de hargneuse. Par conséquent, je voulais que ce qui précède soit inscrit au procès-verbal. Nul n'a jamais eu d'illusion sur la position de Petro-Canada.

**Le sénateur Roblin:** M. le président, je pense qu'il y a une certaine somme d'opinions communes que la plupart d'entre nous partageons en rapport avec ce bill—c'est que, nous reconnaissons les responsabilités importantes du gouvernement pour gérer ces terres dans l'intérêt public. C'est un fait fondamental.

Je pense que nous approuvons le désir du gouvernement de réaliser le revenu maximal qu'il peut tirer de ces biens, tout en se gardant de tuer la poule aux œufs d'or.

Personnellement, je suis aussi d'accord avec la notion que nous devrions encourager la propriété canadienne de ces terres, mais tout semble être dirigé, si je vois bien, vers le principal article de principe—c'est-à-dire, assurer l'autosuffisance en pétrole du Canada dans une période de temps raisonnable, que le ministre a, je pense, fixée à 1990.

Un des grands changements que nous voyons dans ce bill, par opposition au système que nous avons été habitués d'étudier dans le passé, est la mesure d'intérêt gouvernemental dans l'exploitation de ce bien. C'est un continuum, j'imagine, de ne rien faire jusqu'à faire gérer tous les travaux par les autorités publiques.

J'ai l'impression qu'il y a eu une augmentation importante des répercussions de l'intervention gouvernementale dans l'ex-

[Text]

this asset. I am interested in exploring the size of that increase for a minute or two.

Take the question of lands. I must say that I have some sympathy with the objection that some raise about the retroactive principle. I think that that could be remedied to a large extent if the government were to pick up its full share of the cost of previous investment in the lands it takes over. I do not think the provisions it has made are adequate in that respect, but that is not the main point. The main point I have in mind is that at the present time Petro-Canada has eighteen per cent net acreage, as I understand it, in the some four hundred million prospective acres in Canada lands. In addition to that, the crown interest will be increased by a twenty-five per cent back-in that we have been talking about, and if we eliminate the double accounting, it seems to me that the Crown will then be in charge of operating thirty-eight per cent of the total in those prospective crown lands.

This is a point I should like the minister to advise me on. Are my figures correct in that the total crown interest, if we take Petro-Canada, together with the twenty-five per cent back-in, is something in the neighbourhood of thirty-eight per cent?

**Hon. Mr. Lalonde:** In terms of total acreage, I am advised that that is roughly correct. It could be one point one way or the other.

**Senator Roblin:** So we have this fact to bear in mind. I now want to relate that to the overall picture with respect to the discretionary powers exercised by the minister. That has been dealt with by Senator Godfrey to some extent, but your answer was to give us those areas in which the minister's decision is appealed. I should now like at some convenient time a list of those things the minister can do which are at his sole discretion. I should like that so that we can form some impression of the magnitude of this discretionary area.

Another point I should like the minister to comment on refers to a statement he made at page 15 of his brief where it states

The government is also involved directly in the management of the venture, commensurate with the level of its share.

I do not understand what that means. If the government is not the majority shareholder, but others are, just what does that mean, unless it means that the government will depart from the regular rules of business in sharing operations and import its own sovereign powers to give the answers if it does not like what it has heard. Is that what that statement means?

**Hon. Mr. Lalonde:** It will be a twenty-five per cent shareholder in those operations. As you know, Senator Roblin, in those developments, and with the large sums of money involved, and all that, shareholders are partners, unless it is a minute element of a share. You would end up with a kind of consortium, if you wish. At least if you own twenty-five per cent of the shares, you would be expected to be consulted on

[Traduction]

exploitation de ce bien. Je voudrais, pendant les quelques minutes qui suivent, explorer les dimensions de cette augmentation.

Examinons la question des terres. Je dois avouer que je souscris jusqu'à un certain point à l'objection de certains au sujet du principe de dévolution. Je pense qu'on pourrait y remédier dans une grande mesure, si le gouvernement prenait sa part complète du coût des investissements précédents sur les terres qu'il reprend. Je ne pense pas que les dispositions qu'il a prises soient adéquates à ce point-là, mais ce n'est pas le point principal. J'entends qu'à l'heure actuelle, la Petro-Canada a 18p. 100 de superficie nette, si je comprends bien, des quelques 400 millions d'acres éventuels sur les terres canadiennes. En outre, l'intérêt de la Couronne sera augmenté par une dévolution de 25p. 100 dont nous avons parlé et, si nous éliminons la double comptabilité, il me semble que la Couronne aura alors à exploiter 38p. 100 du total de ces terres de la Couronne en perspective.

C'est un point sur lequel j'aimerais que le Ministre me renseigne. Mes chiffres démontrent-ils correctement que l'intérêt total de la Couronne, si nous prenons Petro-Canada, avec la dévolution de 25p. 100, est aux environs de 38p. 100?

**L'honorable M. Lalonde:** En ce qui concerne la superficie totale, on m'a informé que ce chiffre est à peu près exact, avec peut être un point en plus ou en moins.

**Le sénateur Roblin:** Nous devons donc tenir compte de ce fait. Je désire maintenant rattacher cette question à l'image globale concernant les pouvoirs discrétionnaires exercés par le Ministre. Ce sujet a été traité, dans une certaine mesure, par le sénateur Godfrey mais votre réponse devait nous indiquer les domaines dans lesquels on peut en appeler de la décision du Ministre. Lorsque cela sera possible, j'aimerais avoir maintenant une liste des initiatives que le Ministre peut prendre en vertu de son seul pouvoir discrétionnaire. Nous pourrions ainsi avoir une idée de l'ampleur de ces pouvoirs discrétionnaires.

J'aimerais également que le Ministre commente une déclaration qu'il a faite à la page 15 de son mémoire où il déclare:

Le gouvernement participe également directement à la gestion de l'entreprise, proportionnellement à la part qu'il possède.

Je ne comprends pas ce que cela veut dire. Si le gouvernement n'est pas l'actionnaire principal, mais que d'autres le soient, que cela signifie-t-il, sinon que le gouvernement dérogera aux règles normales des affaires au cours des partages et qu'il aura recours à son propre pouvoir souverain pour répondre si ce qu'il a entendu ne lui plaît pas. Est-ce là la signification de cette déclaration?

**L'honorable M. Lalonde:** Il sera actionnaire à vingt-cinq pour cent dans ces opérations. Comme vous le savez, sénateur Roblin, dans ces réalisations, étant donné les fortes sommes d'argent impliquées, les actionnaires sont des associés, à moins qu'il ne s'agisse d'une petite fraction d'une action. Vous obtiendrez un genre de consortium. Si vous possédez au moins vingt-cinq pour cent des actions, vous serez consulté pour les



[Text]

major decisions. One may not necessarily be on the board of directors, but I understand that in practice—

**Senator Roblin:** In practice, when one is a member of a consortium, and if you are a minority shareholder and do not agree with the majority, you sell your shares. If you do not want to put your money on the table, you sell your shares and get out.

I get the impression, however, that that will not be the position of the government. If it does not like what it hears from the majority shareholders, what will it do?

**Hon. Mr. Lalonde:** It has happened even now that Petro-Canada had to play along with a majority decision taken on some of the operations in which they are involved.

**Senator Roblin:** Well, I will put the question to you: Will it be the policy of the government to conduct itself in these situations in the normal commercial manner, or will it be the policy of the government to hold in reserve its powers to dictate the answers?

**Hon. Mr. Lalonde:** If you asked me to answer that as a minister of this government, I would have to tell you that we would expect Petro-Canada to behave. That is the line that it has followed up to now. It would make its own decisions on a commercial basis, without my intervention. I would expect that would continue to be the case—that Petro-Canada would be operating in this regard as a normal partner in those ventures. At the same time, however, I would expect the minister to supervise those operations in the same way that he would supervise a strictly private operation under the law—that is, with the powers that are provided under that law. So if there are decisions taken, for instance, of leaving completely undeveloped very significant discoveries while we are short of oil—because for a particular reason the majority shareholder in a purely private play feels that he has something more to do in Indonesia over the next ten years—I think it would be the duty of the minister to intervene and say “Well, can we get an operator who is willing and ready to explore this oil, because we need it?” Out that is hypothetical, although it is not impossible. So I would expect that the same rules would apply whether or not Petro-Canada is a partner.

**Senator Roblin:** So we are really going to be operating under two possibilities: That in normal circumstances, the government would allow commercial custom to prevail, but that it reserves the right to do what it likes if it thinks the answer is coming up wrong.

**Hon. Mr. Lalonde:** I would say that applies whether or not Petro-Canada is a partner.

**Senator Roblin:** I think that would be the case. One concern that has been expressed—to me, at any rate—is that the degree of government intervention involves a certain built-in bureaucratic friction—in other words, we may find, in too many instances, its decisions, which are not regarded as legitimate in commercial circles, would really weigh in the balance

[Traduction]

décisions importantes. Il n'est pas nécessaire de faire partie du Conseil d'administration mais, d'après ce que je comprends, en pratique...

**Le sénateur Roblin:** En pratique, si vous faites partie d'un consortium, si vous êtes un actionnaire minoritaire et si vous n'êtes pas d'accord avec la majorité, vous vendez vos actions. Si vous ne voulez pas mettre votre argent sur la table, vous vendez vos actions et vous partez.

J'ai toutefois l'impression que telle ne sera pas la position du gouvernement. S'il n'approuve pas ce que disent les actionnaires majoritaires, que fera-t-il?

**L'honorable M. Lalonde:** Même à l'heure actuelle, Petro-Canada doit collaborer à une décision majoritaire concernant certaines opérations où elle participe.

**Le sénateur Roblin:** Je vais vous poser la question suivante: Le gouvernement a-t-il l'intention, dans ces cas, de se conduire de la manière commerciale ordinaire ou de garder ses pouvoirs en réserve pour dicter les réponses?

**L'honorable M. Lalonde:** Si vous m'aviez demandé de répondre en qualité de Ministre de ce gouvernement, je devrais vous répondre que nous comptons que Petro Canada se comportera bien. Telle a été sa ligne de conduite jusqu'à maintenant. Elle prendrait ses propres décisions sur une base commerciale, sans mon intervention. Je présumerais qu'il continuerait d'en être ainsi—que Petro-Canada se comporterait à cet égard comme un associé ordinaire dans ces entreprises. Toutefois, en même temps, je m'attendrais à ce que le ministre surveille ces opérations, de la même façon qu'il le ferait d'une opération strictement privée, en vertu de la loi—c'est-à-dire avec les pouvoirs prévus par la loi. Il en résulte donc que, si on prenait par exemple la décision d'abandonner complètement des découvertes très importantes alors que nous manquons de pétrole—parce que pour une raison particulière et tout à fait personnelle, un actionnaire majoritaire serait d'avis qu'il aurait quelque chose de plus important à faire en Indonésie, au cours des dix prochaines années—je pense qu'il incomberait au ministre d'intervenir et de déclarer “pouvons-nous trouver un exploitant qui soit disposé et prêt à prospecter ce pétrole, parce que nous en avons besoin?” Toutefois cela est hypothétique, bien que pas impossible. Je compterais donc que les mêmes règles s'appliquent, que Petro-Canada soit un associé ou non.

**Le sénateur Roblin:** Nous allons, en fait, nous heurter à deux possibilités. Dans les circonstances normales, le gouvernement permettra la prédominance des coutumes commerciales mais, si la réponse n'est pas favorable, il se réserve le droit de faire ce qui lui plaît.

**L'honorable M. Lalonde:** Je dirais que cela s'applique, que Petro-Canada soit associée ou non.

**Le sénateur Roblin:** Je pense que ce serait le cas. Une des préoccupations qui a été exprimée—dont on m'a fait part en tout cas—c'est que le degré d'intervention du gouvernement indique certaines frictions bureaucratiques—en d'autres termes, nous pouvons nous apercevoir dans le trop nombreux cas que ces décisions, qui ne sont pas considérées comme



[Text]

in connection with this. I suppose we would not know, until we see the system operating, whether or not the "bureaucratic friction", which I put in quotation marks, is a real deterrent to the government, but I certainly will look at the matter in that context: Is it holding up the development of our resources? On that point, it boils down to my first principle, which is that we should be aiming at self-sufficiency, and I would ask you when you think that Canada lands production will hit the market? We have two major prospects. There are a good deal more, but certainly Hibernia and Beaufort are two. I am concerned about whether you have any estimation that you can give us as to when the Canada lands, to which we are devoting all of our attention, will actually produce some oil for our use.

**Hon. Mr. Lalonde:** Senator, in connection with my previous answer, I have to remind you of the quotation which we mentioned before, where ministerial or government decisions would be subject to appeal when there is a significant impact on particular projects. So it would not be pure exclusive ministerial discretion when you talk about intervention of the nature you referred to. If the partners are unhappy, they could still go to court and appeal the ministerial decision in several of those cases.

With regard to your last question, senator, our view is that with the knowledge we have at the present time, the east coast would be the first to come into production, before the Beaufort. The companies have various estimates. You have read them. Some are more optimistic than others. Frankly, I do not expect it is very realistic to plan for production from Hibernia much before 1987-88. I see my experts nodding "yes". That is about the earliest we can expect that production.

**Senator Roblin:** I am interested in that, because I can recall that we had estimates of production from northern Canada ten years ago which should have left us awash with oil at the present time. It seems that the barrage, as we approach this thing, recedes into the distance. So I hope your thinking is right. That leads me to my next point, which is that I have some concern that the production from the Canada lands will not be sufficient to advance our self-sufficiency program, and I wonder why there appears—I say "appears"—some oversight in seeing what we can do about producing more oil from the provincial lands in the country. I have two lines of thought on this. One is that activity seems to have been slowed down considerably in Alberta and Saskatchewan. Perhaps it will pick up—at least, I hope so; but it has been slowed down. It means that the present regime seems to be burdensome, that certainly it is not an incentive regime of any kind with respect to the discovery of new oil. I guess the reason for that is that many of those people who would like to get the high prices for new oil do not have the cash flow to go out and look for it. That is one problem.

[Traduction]

légisimes dans les cercles commerciaux, pèsent vraiment dans la balance. Je suppose que, tant que nous n'aurons pas vu le système fonctionner, nous ne saurons pas si les frictions bureaucratiques, dont je fais mention entre guillemets, auront vraiment une influence préventive pour le gouvernement, mais j'examinerai certainement l'affaire dans ce contexte: Cela entrave-t-il l'exploitation de nos ressources? Nous en revenons là à mon premier principe, à savoir que nous devons rechercher l'autosuffisance et je vous demande à quel moment vous pensez que la production des terres du Canada sera mise sur le marché? Nous avons deux gisements principaux; il y en a beaucoup d'autres, mais il est certain que Hibernia et Beaufort sont les plus intéressants. Pourriez-vous nous dire quand, à peu près, les terres du Canada auxquelles nous consacrons toute notre attention nous fourniront du pétrole.

**L'honorable M. Lalonde:** Sénateur, en ce qui concerne ma précédente question, je dois vous rappeler les citations dont nous avons déjà fait mention et où il est précisé que les décisions ministérielles ou du gouvernement sont sujettes à appel, lorsqu'elles ont des répercussions importantes sur des projets donnés. Pour une intervention de la nature dont vous parlez, ces décisions ne seraient donc pas exclusivement du ressort du pouvoir discrétionnaire du ministre. Si les associées étaient mécontents, ils pourraient s'adresser aux tribunaux et en appeler de la décision ministérielle dans plusieurs de ces cas.

En ce qui concerne votre dernière question, sénateur, compte tenu de nos connaissances actuelles, nous sommes d'avis que la côte Est produirait la première, avant Beaufort. Les sociétés possèdent diverses évaluations et vous les avez lues. Certaines sont plus optimistes que d'autres. Franchement, je ne crois pas qu'il soit très réaliste d'envisager une production pour Hibernia avant 1987-1988. Je vois que mes experts secouent affirmativement la tête. C'est à peu près la date la plus rapprochée où nous pouvons envisager cette production.

**Le sénateur Roblin:** Cela m'intéresse parce qu'il y a dix ans, je me souviens que nous avions des évaluations de production du Nord du Canada qui auraient dû nous permettre d'être inondés de pétrole à l'heure actuelle. Il semble que, plus nous approchons de la question, plus l'objectif recule. J'espère donc que vous avez raison. Cela m'amène à la question suivante, à savoir que je crains que la production des Terres du Canada ne sera pas suffisante pour faire progresser notre programme d'autosuffisance. Je me demande pourquoi il semble—je précise «semble»—qu'il y ait quelques méprises au sujet des possibilités de production accrue de pétrole à partir des terres provinciales du pays. Cela m'inspire deux réflexions. L'une, est que l'activité semble avoir été considérablement ralentie en Alberta et en Saskatchewan. Peut-être qu'elle reprendra, du moins je l'espère, mais elle a été ralentie. Cela signifie que le présent régime semble oppressif et ne soit aucunement encourageant pour la découverte de pétrole nouveau. Je pense que la raison est due au fait qu'un grand nombre de gens qui désiraient obtenir des prix élevés pour ce pétrole nouveau ne disposent pas de la capacité de financement pour le rechercher. C'est là un des problèmes.

## [Text]

The other is a bee that I have had in my bonnet, as many of my colleagues know, about marginal wells and tertiary recovery. The evidence we have had so far is that many marginal wells have been closed, or may be closed, because the rewards are not sufficient, and that the regime for encouraging tertiary production is inadequate. The Senate had a committee to look into this matter, and it brought back a report which indicated that very large amounts of oil were potentially available from tertiary recovery, and indeed from marginal recovery, and the risk was that the oil that we know is there would be left in the ground because the fiscal regime was too onerous. I should like to hear your comments on those two points.

**Hon. Mr. Lalonde:** On the first point, senator, I am advised by my officials that on the basis of the discussions we have had so far with the companies during the last few months, we can expect a 25 per cent to 50 per cent increase in drilling in Canada lands next year. So, on the basis of what they know of Bill C-48, we can look forward to a significant increase in activity.

On your second point, I know it has been argued by some that we were looking only at Canada lands and more or less abandoning provincial lands. That is certainly not what we intend to do, and certainly that is not part of our plans. We believe there is still a considerable amount of oil to be extracted from provincial lands, through primary, secondary or tertiary recovery, and also, obviously, through the tar sands. So we attach a lot of importance to bringing into production more tar sands plants, or heavy oil production, and currently we are having discussions with Alsands, and the Cold Lake people. Therefore, we hope that those two projects will go, and, as you know, they represent, by themselves, several hundred thousands of barrels per day.

With regard to marginal wells—or low productivity wells, if I might call them that—I have read the report of your committee, which indeed points to a very interesting opportunity. We now have a tentative agreement with the Government of Saskatchewan regarding a regime that would ensure that those low productivity wells would be producing. I have referred that tentative agreement to the Government of Alberta and I hope that we will soon have an agreement with the two provinces which we can put into effect very shortly.

On tertiary recovery, you are quite right, senator, that there is still a great deal of possibility there, and that is why we have provided for a “new oil” reference price on tertiary recovery, which will mean that those people will get the world price.

I believe—and again this has been confirmed in conversations I have had with many representatives of companies—that, in terms of new oil, the price is fine with them, the netback is fine and so on. You are right that one problem is having the cash flow or the income necessary to go for it, because they say “If we have the money to get into it, we will make money; it’s a good deal.” Some of it will come out of the

## [Traduction]

Par ailleurs, j’ai une idée fixe qu’un grand nombre de mes collègues connaissent, relativement aux puits marginaux et à la récupération tertiaire. La preuve dont nous disposons pour l’instant c’est qu’un grand nombre de puits marginaux ont été fermés, ou pourraient l’être, parce que leur rentabilité n’est pas suffisante et que le régime d’encouragement de la production tertiaire n’est pas satisfaisant. Un comité du Sénat a examiné cette affaire et a rédigé un rapport qui indique que des quantités très importantes de pétrole pourraient éventuellement être obtenues à partir de la récupération tertiaire et, en fait, à partir de la récupération marginale. Le risque est que le pétrole dont nous connaissons l’existence soit laissé dans le sol, parce que le régime fiscal est trop onéreux. J’aimerais entendre vos observations sur ces deux questions.

**L’honorable M. Lalonde:** Sénateur, en ce qui concerne la première question, mes fonctionnaires m’ont informé que, sur la base des discussions que nous avons eues jusqu’ici avec les sociétés au cours de ces derniers mois, nous pouvons espérer l’année prochaine dans les Terres du Canada une augmentation du forage de l’ordre de 25 à 50 p. 100. D’après ce qu’ils connaissent du bill C-48 nous pouvons donc espérer une augmentation notable de l’activité.

En ce qui concerne votre deuxième question, je sais que certains ont allégué que nous nous occupons uniquement des terres du Canada et que nous abandonnions plus ou moins les terres provinciales. Ce n’est certainement pas ce que nous avons l’intention de faire et cela n’entre pas dans nos projets. Nous croyons qu’il y a toujours des quantités considérables de pétrole à extraire des terres provinciales, par récupération primaire, secondaire ou tertiaire, et également des sables bitumineux. Nous attachons donc beaucoup d’importance à l’exploitation des sables bitumineux, ou à la production de l’huile lourde, et nous sommes actuellement en pourparlers avec Alsands et Cold Lake. Par conséquent, nous espérons aller de l’avant avec ces deux projets qui, comme vous le savez, représentent plusieurs centaines de milliers de barils par jour.

Quant aux puits marginaux—ou puits à faible productivité—si je puis m’exprimer ainsi—j’ai lu le rapport de votre comité qui présente certainement des possibilités très intéressantes. Nous avons actuellement un projet d’accord avec le gouvernement de la Saskatchewan concernant un programme qui assurerait la production de ces puits à faible productivité. J’ai fait allusion au projet d’accord avec le gouvernement de l’Alberta et j’espère conclure bientôt, avec les deux provinces, un accord qui pourrait être mis en vigueur sous peu.

Au sujet de la récupération tertiaire, vous avez raison, sénateur, de dire qu’il y a encore beaucoup de possibilités, et c’est pourquoi nous avons prévu un prix de référence pour le «nouveau pétrole» provenant de la récupérations tertiaire, ce qui signifie que les entreprises obtiendront le prix mondial.

Je suis d’avis—et de nouveau ceci a été confirmé au cours de conversations que j’ai eues avec un grand nombre de représentants des entreprises—que celles-ci sont d’accord au sujet du prix du nouveau pétrole, des recettes nettes, etc. Vous avez raison de dire qu’un des problèmes consiste à obtenir une marge d’autofinancement, ou les recettes nécessaires pour l’exploitation, parce que les entreprises se disent: «Si nous



[Text]

higher prices from oil in the next few years, and some will come from Canadian companies out of PIP grants, which will be significant. Also the industry will have to go out a little more than it has done in the past. There has been a long tradition of having a very large share of its expenditures taken out of its internal cash flow. I must say that it has been a little difficult lately because of the high interest rates, but that is a problem that is not related exclusively to the oil and gas industry; it affects the whole economy. We expect that as interest rates come down, the equity and bond markets, and other opportunities, are going to be more attractive. That would be my answer to the point you have raised.

I recognize that there is a problem of cash flow just now in some companies, at least.

**Senator Roblin:** I want to come back to cash flow, because the small Canadian companies in the industry are by no means convinced that your argument is correct. I think you have a missionary job to do there if you expect them to come back to Canada, whence a lot of them have departed.

It seems to me that the whole basis of the oil industry heretofore has rested on cash flow. In fact, I have seen great criticism of oil companies because they paid out dividends to some people. It seems to me that whether it is dividends or interest that are involved, it is still an important question. I cannot think of a better investment for my money, if I had it, and if I were in the oil industry, than putting it into the "new oil" prices. It is a question of the best use of money.

I displayed my prejudice in saying that it is better to let a company have its cash flow and augment it as and when necessary by borrowing, rather than squeeze the cash flow and put the main emphasis on borrowing, because somebody has to pay for that, and it seems to me that it is a questionable proposition.

I am going to stop my questions, however, with this one point, Mr. Chairman.

The government, when it produced its National Energy Policy, produced at the same time some estimates of consumption and supply over the years, which were questioned in some quarters. I wonder, Mr. Minister, if you have seen any necessity to revise those figures; if so, I think the committee might be interested in having your revised projections, because I come back to my main point, that it is self-sufficiency that bothers me. I can swallow a lot of other things, if that is going to come about. I am sceptical about it, however, and I would like you to convince me that I am wrong.

**Hon. Mr. Lalonde:** On the cash flow situation I would just add that the government of Alberta and ourselves, on the basis of our analysis, are of the view that we are providing, under

[Traduction]

avons les fonds pour l'exploitation, nous réaliserons des bénéfices; c'est une bonne affaire.» Une certaine partie de ces fonds proviendront de l'augmentation du prix du pétrole, au cours des prochaines années, et l'autre, des importantes subventions aux sociétés canadiennes dans le cadre du Programme d'encouragement pétrolier. Les entreprises devront aussi prévoir des dépenses plus élevées que dans le passé. Depuis longtemps une grande partie de leurs dépenses se font à même leur marge d'autofinancement interne. Je dois ajouter qu'elles ont, dernièrement, éprouvé quelques difficultés à ce sujet, en raison des taux d'intérêt élevés, mais ce problème ne se rapporte pas exclusivement à l'industrie du pétrole et du gaz; il touche l'ensemble de l'économie. Nous espérons qu'avec la baisse des taux d'intérêt, le marché des valeurs et des obligations et les autres possibilités du marché seront plus rentables. Voilà ma réponse à la question que vous avez posée.

Je reconnais qu'il existe actuellement un problème d'autofinancement, dans certaines sociétés du moins.

**Le sénateur Roblin:** Je reviens à la question de l'autofinancement, parce que les petites sociétés canadiennes ne sont pas du tout convaincues de ce que vous avancez. Je crois que vous devrez accomplir un travail de missionnaire dans ce secteur, si vous voulez que les entreprises qui ont déjà quitté en grand nombre reviennent au Canada.

Il me semble que toute la base de l'industrie pétrolière a reposé sur l'autofinancement. En fait, j'ai entendu de graves critiques concernant les sociétés pétrolières, parce qu'elles versent des dividendes à certaines personnes. A mon avis, qu'il s'agisse de dividendes ou d'intérêts, c'est une question très importante. Je ne connais pas de meilleure occasion d'investissement et, si j'avais de l'argent, et si j'étais dans l'industrie pétrolière, je la placerais dans le pétrole à prix nouveaux. Il faut faire les meilleurs investissements possibles.

J'ai indiqué ma préférence en disant qu'il vaut mieux laisser aux entreprises leur marge d'autofinancement et de l'augmenter, au besoin, au moyen d'un emprunt, plutôt que de restreindre cette marge d'autofinancement et d'insister davantage sur les emprunts, car il faut bien que quelqu'un paie et je trouve cette proposition fort discutable.

Je vais cependant terminer ici mes questions, M. le président.

Lorsque le gouvernement a conçu sa politique énergétique nationale, il a fait aussi, sur la consommation et l'approvisionnement, certaines prévisions qui ont été mises en doute dans certains milieux. Monsieur le ministre, voyez-vous la nécessité de réviser ces chiffres; dans l'affirmative, je suis d'avis que le comité serait intéressé à voir ces nouvelles prévisions, parce que je reviens à la principale question qui m'intéresse: l'auto-suffisance. Je peux faire abstraction de beaucoup d'autres choses, si nous réussissons à l'atteindre. Mais je demeure sceptique à ce sujet et j'aimerais que vous me persuadiez que j'ai tort.

**L'honorable M. Lalonde:** Sur cette question de financement le gouvernement de l'Alberta et nous-même estimons, sur la foi de notre analyse de la situation, que nous fournissons, aux



[Text]

the current agreement, 85 per cent of the cash flow that is needed by the industry to do the job it wants to do.

**Senator Roblin:** When I see these small companies coming back to Canada, I will congratulate you.

**Hon. Mr. Lalonde:** That is obviously an average, and you will be able to show me, I am sure, many companies, or several small companies, for which that is not the case. If you have an 85 per cent average, some will be at 95 per cent, and some at 50 per cent, I suspect. There have been reports in the press of companies that have come back and said that Canada was now an attractive place to invest. You read the papers as well as I do. On the other hand, you hear from others who say that it is not good enough yet. We will hear how it is going to go in the next few months, I suspect.

On the forecast, I would ask Dr. Clark to reply.

**Dr. Clark:** When we came out with the National Energy Program some of the companies differed with us. Of those that did differ with us, some differed on the supply side, and some on the demand side. On the supply side I think there were two major factors on which the companies questioned our supply figures. One was that we assumed that the Alsands and Colk Lake projects would go ahead. Some of the companies, in their submissions to the National Energy Board, assumed that neither project would go ahead. As the minister indicated, we are, right now, negotiating with those companies. We hope that those negotiations will be successful. Obviously they will make a major difference to our supply forecast.

Secondly, the companies assumed a continued shut-in of a fairly large amount of oil, partially because they assumed that Alberta would continue its policy of shutting in oil as a response to the National Energy Program, and partly because they argued that given current net-backs in places like Saskatchewan, there would be shut-in wells.

Obviously, in the case of the first shut-in, that has now ended, and in terms of the second shut-in, all the indications are, in fact, that those wells are coming back on stream faster than I think either the Saskatchewan or the Alberta government originally estimated they would; so that I think the supply forecasts are now going to start to come together, and we still have, in a sense, a critical factor in the form of what is going to happen in the Alsands and Cold Lake projects.

I should mention one other factor. We have always assumed in our supply forecasts, or did assume in the National Energy Program, no Hibernia oil; so we kind of kept that as a reserve, or a little bit of a cushion. If Hibernia does come on by 1990, that is obviously, in a sense, a reserve.

On the demand side we were criticized because we had a picture of falling demand for oil. Most of the companies had flat demand or rising demand. I think you will see that the

[Traduction]

termes de l'accord actuel, 85 p. 100 de l'autofinancement nécessaire à l'industrie pour accomplir son travail.

**Le sénateur Roblin:** Lorsque ces petites sociétés reviendront au Canada, je vous en féliciterai.

**L'honorable M. Lalonde:** Il s'agit évidemment d'une moyenne, et vous pourriez certainement me nommer, j'en suis sûr, beaucoup de sociétés, ou plusieurs petites, qui ne sont pas dans ce cas. Je suppose que, pour en arriver à une moyenne de 85 p. 100, le pourcentage sera de 95 pour certaines entreprises, et de 50 pour d'autres. Les journaux signalent le retour de certaines sociétés qui affirment que le Canada constitue, maintenant un lieu d'investissement intéressant. Vous lisez les journaux tout comme moi. D'autres trouvent par contre, que la situation n'est pas encore suffisamment attrayante. Nous verrons comment les choses vont se passer au cours des prochains mois.

Au sujet des prévisions, à M. Clark va prendre la parole.

**M. Clark:** Lorsque nous avons adopté le Programme énergétique national, certaines sociétés n'étaient pas d'accord avec nous. Les divergences d'opinion portaient tantôt sur l'offre, tantôt sur la demande. Au sujet de l'offre, je crois qu'il y avait deux facteurs importants sur lesquels les entreprises mettaient en doute nos chiffres. Le premier était que nous avions pris pour acquis que les projets de Alsands et de Colk Lake iraient de l'avant. Certaines entreprises, dans leur rapport à l'Office national de l'Énergie, ont présumé qu'aucun de ces deux projets ne serait exploité. Comme l'a dit le ministre, nous sommes actuellement en négociations avec ces entreprises. Nous espérons que ces négociations donneront des résultats positifs. Il est évident que ces résultats modifieront considérablement nos prévisions sur l'offre.

Deuxièmement, les entreprises avaient présumé que les restrictions concernant de vastes quantités de pétrole se poursuivraient, en partie parce qu'elles croyaient que l'Alberta poursuivrait sa politique visant à restreindre la production de pétrole en réponse au Programme énergétique national, et en partie parce qu'elles prétendaient que, étant donné les recettes nettes, dans des régions comme la Saskatchewan, que des puits seraient fermés.

Évidemment, dans le cas de la première fermeture, qui a maintenant pris fin, et de la deuxième, tout indique que le rendement de ces puits est supérieur à ce qu'estimaient d'abord les gouvernements de la Saskatchewan ou de l'Alberta; donc les prévisions concernant l'offre commencent maintenant à se réaliser et nous devons envisager un facteur critique, c'est-à-dire l'avenir des projets de Alsands et de Cold Lake.

Je devrais ajouter une autre considération. Nous n'avons jamais tenu compte, dans nos prévisions concernant l'offre ou dans le programme énergétique national, du pétrole provenant d'Hibernia; nous semblions le considérer comme une réserve. Si Hibernia est exploitée d'ici 1990, il s'agit évidemment, en un sens, d'une réserve.

On nous a reproché d'avoir dit que la demande pour le pétrole était à la baisse. La demande, pour la plupart des sociétés, est régulière ou à la hausse. À mon avis, certaines

## [Text]

companies will now revise their forecasts. Demand this year for oil products has fallen in Canada, and most of the companies with which we have had dialogues on where they are going in forecasting are now telling us that they are going to come in with a new forecast in which they are going significantly to move their demand figures so as to start reflecting a situation in which there is falling demand.

We plan to try and sit down over the next four or five months with the companies, and do a professional job of attempting to come to a new view, but I guess I would say to you that at this stage there is no evidence coming in to us that would cause us, in a professional sense, to revise the view that self-sufficiency by 1990 is within our grasp.

**Senator Buckwold:** The oil sands are obviously a very important part of this whole concept; indeed, I would guess, the most important part. In the event of a non-agreement, or go-ahead, on the part of private developers in that area, is it the intention of the Government of Canada, through one of its agencies, perhaps Petro-Canada, to move into the field of upgrading the tar sands on a major scale?

**Hon. Mr. Lalonde:** Well, senator, first of all, Dr. Clark has indicated that in our forecast we had not calculated one barrel of oil coming out of Hibernia.

**Senator Buckwold:** I am not talking about Hibernia.

**Hon. Mr. Lalonde:** We are talking about trying to achieve self-sufficiency by 1990. Now, most forecasters or analysts concluded that it would be possible to get a significant amount of oil out of Hibernia by 1990. In effect, one would assume one might be able to get out of Hibernia an amount equivalent to what you would be able to get, or close to what you would be able to get, out of the tar sands, by 1990. Some may argue no, some may argue yes; but it is not an unreasonable possibility. In terms of the objective itself there is another arrow that we did not include in our forecast under the National Energy Program.

This having been said, I must point out that we are still running after the two options. We do not believe that we should rely on only one option, and we are pressing ahead with those negotiations. We are not planning on the basis that we will not have an agreement, but the basis that we will have an agreement.

Now, if, for any reason, the companies were to walk away from those projects, there is another project called "Canstar", in which Petro-Canada and Nova are interested, which is far from being as advanced in terms of engineering and all of the sort of thing as the others; but there are other things coming on the shelf. Would it be possible for another group, or for governments, just to walk in on Alsands or Cold Lake? I am not in a position to answer that. I think there would be a lot of difficult further negotiations that would have to take place. Frankly, we do not plan for that.

**Senator Cook:** Your estimates on the demand side will be helped, will they not, by the increase in price in a fading economy?

## [Traduction]

entreprises vont réviser leurs prévisions. La demande pour les produits pétroliers a baissé cette année, au Canada, et la plupart des entreprises avec qui nous avons discuté de leurs prévisions nous disent maintenant qu'elles ont l'intention d'en présenter de nouvelles, où la demande sera à la baisse.

Nous avons l'intention de rencontrer les sociétés au cours des quatre ou cinq prochains mois et de nous efforcer d'adopter une nouvelle façon de penser, mais je préfère vous dire que, pour l'instant, rien, d'un point de vue professionnel, ne nous incline à modifier notre jugement et à affirmer qu'il nous soit impossible d'atteindre l'auto-suffisance, d'ici 1990.

**Le sénateur Buckwold:** Les sables bitumineux sont manifestement une partie très importante, voire la plus importante, de cette affaire. Dans le cas où il n'y aurait pas d'accord ou d'exploitation par les entreprises du secteur privé dans cette région, le gouvernement du Canada entend-il, par l'intermédiaire d'un de ses organismes, par exemple Petro-Canada, entreprendre l'exploitation des sables bitumineux sur une grande échelle?

**L'honorable M. Lalonde:** D'abord, sénateur, M. Clark a dit que pas un seul baril de pétrole provenant d'Hibernia n'est entré dans le calcul de nos prévisions.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne parle pas d'Hibernia.

**L'honorable M. Lalonde:** Il est question d'essayer d'atteindre l'objectif d'auto-suffisance d'ici 1990. Or, selon la plupart des prévisions ou analyses, il serait possible d'obtenir une quantité importante de pétrole d'Hibernia, d'ici 1990. En fait, on peut présumer qu'il est possible, d'ici 1990, d'obtenir d'Hibernia un rendement équivalent, ou presque, à celui des sables bitumineux. Certains sont d'accord, d'autres, non; mais cette possibilité existe, et elle constitue un autre aspect dont nous n'avons pas parlé dans nos prévisions du programme énergétique national.

Mais il demeure que nous envisageons encore deux choix. Nous sommes d'avis qu'il ne faut pas en envisager uniquement un, et nous poursuivons ces négociations. Nos projets sont établis en prévision de la conclusion d'un accord éventuel.

Si, pour une raison ou pour une autre, les sociétés se désintéressaient de ces projets, il en existe un autre, appelé "Canstar", auquel s'intéressent Petro-Canada et Nova, qui n'est pas aussi spécialisé que les autres projets, au point de vue ingénierie et autres choses du genre; mais d'autres choses s'annoncent. Savoir si un autre groupe, ou des gouvernements pourraient de but en blanc, s'intéresser à Alsands ou Cold Lake je ne saurais dire. Il faudrait alors beaucoup de négociations assez élaborées. Franchement, nous ne projetons rien en ce sens.

**Le sénateur Cook:** L'augmentation des prix, dans une économie qui s'affaiblit, ne favorisera-t-elle pas vos prévisions sur la demande?



[Text]

**Hon. Mr. Lalonde:** The increase in prices has some impact on consumption, there is no doubt about that; but another factor also is that the economy has grown more slowly than had been anticipated, in the whole western world, and this has signified, for instance, in the first nine months of this year, a decline of about 6.3 per cent in oil product consumption in Canada, as compared to last year, generally, up to October.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, may I ask a supplementary question?

**The Chairman:** Senator Manning has been waiting quite some time. Senator Manning?

**Senator Manning:** Mr. Chairman, I would like to invite Mr. Lalonde's response to a couple of observations on what has been said this morning and on other occasions before this committee.

Turning first of all to the government objective behind this legislation, if I understand it correctly, it is to encourage the development on Canada lands, to increase Canadian ownership, and, primarily, to help attain the goal of self-sufficiency. To date the response of the industry, as it has been outlined to the committee here and as it has been reported elsewhere, has been negative to a very large degree because of some features of the legislation that are found to be objectionable.

I am a little concerned about the comparisons that have been made between the provisions contained in this legislation and those in the legislation of other jurisdictions, both in Canada and abroad.

I would ask whether much attention has been given to the difference between the type of legislation and policy needed to encourage development in its early stages as compared to what may be considered appropriate in areas where industry is well established and the circumstances are significantly different.

All developers going into the oil business are primarily concerned with three things. First, they are concerned about taxation, but I do not think they worry too much about it for two reasons. Firstly, they cannot do anything about it, and secondly, taxes usually are levied on profits that have been made. The assumption, therefore, is that if a company has to pay a lot of taxes, it is only because that company made a lot of money. That is not, then, a general deterrent to development.

A royalty, which is the second item of concern to a company, falls into a slightly different category. It is not the same as a tax but it does have some similarities in that it, again, is something that the companies have to turn over only if they get production. It is a share or portion of the production turned over to the Crown, whether it is in kind or in cash. The third item is a new feature contained in this legislation—the permanent surrender of a portion of the company's productive capacity, which is what this 25 per cent retroactive back-in really represents. With all due respect I submit that, in any comparison, it should be kept in mind that that kind of imposition and the imposition of royalties or taxes are very different and have a significantly different impact on the decision whether to go ahead and develop.

[Traduction]

**L'honorable M. Lalonde:** L'augmentation des prix a une certaine influence sur la consommation, c'est évident; mais il y a aussi la croissance économique, qui a été plus lente que prévue dans tout le monde occidental, et qui a valu au Canada, pendant les neuf premiers mois de l'année, une baisse d'environ 6,3 p. 100 de la consommation des produits pétroliers, comparativement à l'année dernière, jusqu'au mois d'octobre.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, puis-je poser une autre question?

**Le président:** Il y a déjà un bon moment que le sénateur Manning attend. Sénateur Manning?

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, j'aimerais savoir ce que pense monsieur Lalonde au sujet des remarques qui lui ont été faites au Comité, ce matin et à d'autres moments.

Tout d'abord, si j'ai bien compris, le gouvernement voulait, par ce projet de loi, encourager le développement des terres du Canada, accroître le taux de participation canadienne, et surtout aider le Canada à devenir indépendant, du point de vue énergétique. Jusqu'à présent, la réaction de l'industrie, d'après les témoignages que ses membres ont présentés devant le Comité et d'après les rapports qu'on en a eu, est négative dans une large mesure, en raison de certains aspects de la loi qu'on juge inacceptables.

Les comparaisons qui ont été faites entre les dispositions de cette loi et celles des projets de loi des autres gouvernements, celui du Canada et ceux de l'étranger, me préoccupent un peu.

J'aimerais savoir si l'on a fait grand cas de la différence qui existe entre la loi et les mesures politiques propres à amorcer un nouveau développement et ce qu'on pourrait juger indiqué dans les régions où l'industrie est bien établie et où les circonstances sont considérablement différentes?

Les exploitants du secteur pétrolier, se préoccupent principalement de trois choses. Tout d'abord, les impôts, mais je ne crois pas qu'ils se fassent trop de mauvais sang à ce sujet et pour deux raisons: d'abord, ils n'y peuvent rien et ensuite, les impôts sont généralement prélevés sur les profits réalisés. Il en découle donc qu'une société qui doit payer des impôts importants a certainement réalisé de gros profits. Les impôts ne découragent donc pas vraiment les exploitants.

Deuxièmement, les redevances, qui tombent dans une catégorie légèrement différente. Ce n'est pas la même chose qu'un impôt, mais il existe entre les deux certains éléments communs, puisque ici encore, ce prélèvement est effectué par le gouvernement, lorsqu'il y a production. C'est une part ou une portion de la production qui est remise à la Couronne, en nature ou en argent. La troisième préoccupation est une innovation de ce projet de loi—l'abandon permanent d'une portion de la capacité de production de la société, soit la dévolution rétroactive de 25 p. 100 des droits. Sauf votre respect, l'on doit retenir dans toute comparaison, que ce type d'imposition diffère des redevances ou des impôts et qu'il a sur les décisions des exploitants, des répercussions considérablement différentes.



[Text]

If I might take a brief moment, Mr. Minister, I should like to comment on some of your answers wherein you compared the history of royalties in, for example, western Canada, and in Alberta particularly, to what is being proposed now. It may not be well known at this late date, but in the initial stages of oil development in western Canada—and I will speak only of Alberta because that is what I am knowledgeable of—approximately 30 years ago, one of the firm policies that had a significant amount to do with attracting initial development was a firm undertaking with respect to royalties significant amount to do with attracting initial development was a firm undertaking with respect to royalties.

That undertaking took two forms. There was a firm commitment that royalties would not be changed or even reviewed more than once every 10 years. That meant that a new developer coming in had a 10-year period over which the royalty would not change. Whatever the prevailing royalty was at the time he came in would remain the same for the first 10-year period. The other form of the provision, which was a similar assurance to the developer in some cases, was that the royalty would not be changed for the duration of the particular lease that he had taken out. These leases had termination dates, and it was understood that when they terminated and were renegotiated, they would be subject to changes in royalty rates. However, as long as the lease under which he came in prevailed, he knew there would be no change. The leases were originally of 21 years' duration and were purposely reduced to a duration of 10 years in order to coincide with this other 10-year review policy.

Having said that, I want to make it quite clear that you could not do that kind of thing today, because that took place during a period of very stable world prices. It was not the situation we have today, where world prices for oil are changing every few weeks or every few months.

I raise this matter because you mentioned earlier—and it is quite factual—that, not too long ago, some of the terms and royalty rates under the leases in the development in western Canada were arbitrarily changed. That was because of the change in the world oil situation and the higher prices arising out of the Middle East situation. I point out that had anything of that kind happened in the first 10 or 20 years of the initial development in western Canada, the whole development situation would have ground to a halt because of the impact of that kind of drastic change upon investor and developer confidence.

It come back to the encouragement of development on Canada lands. This is still in its infancy. We haven't any oil yet, coming from either the North Sea, Hibernia or elsewhere. The entire program is still in its infancy. I am a little concerned about comparing what has been viable in some of these other jurisdictions with what is viable, in the opinion of the developer, on Canada lands during this initial period of development.

I made mention of the government objective behind this, and again I do not know whether I have misinterpreted it. With regard to the history of oil development in western

[Traduction]

J'aimerais, monsieur le ministre, commenter brièvement certaines réponses que vous avez faites, quand vous avez comparé les redevances, par exemple, dans l'Ouest du Canada et plus particulièrement en Alberta, aux mesures proposées dans le projet de loi. On ne s'en souvient peut-être plus aujourd'hui, mais lors des premières étapes du développement du pétrole dans l'Ouest canadien—je ne parle que pour l'Alberta, parce que je m'y connais vraiment bien—il y a environ trente ans, une des politiques solides qui a su attirer les premiers exploitants, était un ferme engagement en matière de redevances.

Cet engagement était double. Tout d'abord, les redevances ne seraient pas modifiées ou même révisées, plus d'une fois tous les dix ans. Ainsi, un nouvel exploitant était assuré que, pendant dix ans, les redevances ne changeraient pas. Peu importe la redevance en vigueur au moment où il décidait de passer à l'exploitation, elle ne changerait pas pendant les dix premières années. Ensuite, et ici encore, il en découlait dans certains une garantie semblable pour l'exploitant, la redevance ne serait pas changée pendant la durée du bail, après l'expansion duquel il était entendu qu'il y aurait négociation en vue de sa reconstruction et de la modification des taux de redevance. Toutefois, l'exploitant savait que, tant que son contrat de concession était en vigueur, il n'y aurait pas de changement. La durée des concessions, qui était à l'origine de 21 ans, a été réduite à 10 ans, afin de coïncider avec cette autre politique de révision de dix ans.

Il serait impossible de procéder ainsi aujourd'hui, puisque cela s'est produit à une époque où les prix mondiaux étaient très stables. La situation est différente; aujourd'hui les prix mondiaux du pétrole changent après quelques semaines ou après quelques mois.

J'ai parlé de cet aspect, parce que vous avez dit un peu plus tôt—et vous aviez raison—qu'il n'y a pas longtemps, certaines des modalités et certains des taux de redevances des concessions pour le développement dans l'Ouest du Canada, ont été changés de façon arbitraire. Cette décision a été prise à la suite des changements dans la situation pétrolière mondiale et de la hausse des prix entraînée par la situation au Moyen-Orient. J'aimerais signaler que, si tels événements s'étaient produits au cours des dix ou vingt premières années du développement dans l'Ouest canadien, tout les travaux auraient été arrêtés, en raison de l'impact de ce genre de changement draconien sur la confiance des investisseurs et des exploitants.

Revenons maintenant aux encouragements offerts pour le développement sur les terres du Canada. Cet élément en est encore à ses débuts. Nous n'avons pas encore obtenu de pétrole de la mer du Nord, d'Hibernia ou d'ailleurs. Tout le programme en est encore à ses débuts. J'hésite un peu à comparer ce qui a été viable, dans certaines de ces autres régions, avec ce qui l'est, selon les exploitants, dans les terres du Canada, à ce stade initial du développement.

J'ai parlé de l'objectif du gouvernement, et encore une fois, j'ignore si je me suis mépris sur ce point. Tout au long de l'histoire du développement du pétrole dans l'Ouest du

[Text]

Canada, the government took a very firm position that development should be done by the private sector without the involvement of government funds. For that reason, it was extremely important that the conditions be such that investor confidence was strengthened. Indeed, development was attracted. However, with regard to the Canada lands development, I am not clear as to the extent to which the government is not so concerned about that aspect, because of the heavy government involvement. In other words, it is not a matter of depending wholly on investor confidence and developer confidence because the position of the government is such that, if the private sector doesn't want to do it, the government will.

I would be interested in your comments, Mr. Minister, on those observations. It seems to me that these matters bear directly on the effectiveness of this legislation in terms of reaching the stated objective of the program.

**Hon. Mr. Lalonde:** Mr. Chairman, I would be very loath to disagree with the man who is no doubt the father of oil and gas development in this country in terms of government regulation and administration. Indeed, on your whole basic analysis, Senator Manning, you will not find me in disagreement with you. That is, we do have the need to provide enough incentive and there must be changes in the early stages as compared to the later stages on those developments.

As regards the response of the industry concerning Bill C-48, you were saying that it seems to be negative. Indeed, there have been some complaints about specific points of this legislation. I doubt, however, that one could qualify the industry reaction, on the whole of Bill C-48, as being negative. I would not think that is an accurate representation of the view of the industry. I would say that, even if it were, I think our criterion is to see what they do, not what they say.

As I have mentioned, we forecast that next year a 25 to 50 per cent increase in drilling activity will take place on Canada lands and on the basis of Bill C-48. If we can keep that kind of record year after year under Bill C-48, we must have a heck of a good piece of legislation, in terms of incentives. This being said, I have to point out that we have, indeed, resorted to what you were saying, senator, with regard to the Canada lands. We started with a regime at first and then exploration activities went down significantly. We needed to spur them on. That is when we introduced the so-called super-depletion. There was a lot of activity taking place.

Now the general context has again changed in the sense that there is a lot of optimism about what is over there in the Canada lands. I would be quite worried if company after company turned in its lease and said, "Well, we have a nice lease from you, but, thank you very much, here it is. Take it back. It is not worth our involvement any more."

But those are not the noises I hear, at least not when the companies come to see me. Of course what they say when they give a press conference does not always reflect what they say to me. I had a meeting yesterday with the president of a large multinational. I can refer you to the activities of Dome, PanArctic, Gulf and I could mention other companies. They are not walking away from their leases. They are not saying

[Traduction]

Canada, le gouvernement a fermement soutenu que le secteur privé devait assumer l'exploitation, sans aucune aide financière du gouvernement. C'est pourquoi il était très important que les conditions soient propres à renforcer la confiance des investisseurs. Effectivement, ce régime a attiré les exploitants. Toutefois, en ce qui a trait au développement des terres du Canada, je me demande dans quelle mesure le gouvernement se préoccupe de cet aspect, en raison de sa participation considérable du projet. En d'autres mots, tout ne repose pas sur la confiance de l'investisseur et sur celle de l'exploitant, car si le secteur privé ne veut pas s'en charger le gouvernement le fera.

J'aimerais savoir ce que vous pensez, monsieur le ministre, de ces quelques remarques. Il me semble que ces questions ont une influence directe sur l'efficacité de cette loi, qui vise à la réalisation des objectifs du programme.

**L'honorable M. Lalonde:** Monsieur le président, je serais mal avisé de différer d'opinion avec celui qui est, sans doute, le père du développement du pétrole et du gaz au Canada, en ce qui a trait à la réglementation et à l'administration. De fait, sénateur Manning, je suis d'accord avec l'ensemble de vos remarques. Nous devons assurer des encouragements suffisants et les modifications doivent être apportées, au début plutôt que vers la fin du développement.

Quant à la réaction de l'industrie au Bill C-48, elle vous a semblé plutôt négative. En effet, on s'est plaint de certains aspects précis de cette loi. Je doute, toutefois, qu'on puisse qualifier de négative la réaction de l'industrie au projet de loi C-48. Ce serait vous donner, je crois, une fausse idée de l'opinion de l'industrie. J'ajoute que, même s'il en était ainsi, nous nous reposerions plutôt sur ce que l'industrie fait que sur ce qu'elle dit.

J'ai dit plus tôt que nous prévoyons une augmentation de 25 à 50 p. 100 des activités de forage sur les terres du Canada, par suite de l'adoption du bill C-48. Si nous parvenons à maintenir ce taux, année après année, lorsque cette loi est en vigueur, il faudra en conclure que notre loi comporte de très bons encouragements. Ceci dit, je vous signale que nous avons, effectivement, fait ce que vous disiez au sujet des terres du Canada. Nous avons adopté un premier régime et les activités d'exploration ont baissé considérablement. Nous avions besoin d'un stimulant. Nous avons alors instauré le programme de super-épuisement, qui a provoqué un regain d'activités.

La situation générale a changé, encore une fois, puisqu'on est beaucoup plus optimiste sur le contenu possible des terres du Canada. Je serais très perplexe, si les sociétés, nous rendaient, l'une après l'autre, leur concession, en disant «Nous avons obtenu de vous une belle concession; merci bien, mais reprenez-la. Elle n'en vaut plus la peine.»

Mais ce n'est pas ce que j'entends, du moins quand les sociétés me rendent visite. Évidemment elles ne parlent peut-être pas dans les mêmes termes, lors de conférences de presse. J'ai rencontré, hier, le président d'une importante société multinationale. Je peux vous citer les activités de Dome, PanArctic, Gulf et d'autres sociétés encore. Elles ne désertent pas leurs concessions. Elles ne parlent pas d'y arrêter les travaux. Au contraire, elles les intensifieront.



[Text]

that they will interrupt activities. On the contrary, they will increase their activities.

I submit that the environment is pretty good as provided here, the total environment.

I would also like to say, senator, that all this is not cast in stone. It is only a piece of legislation. The government will have to monitor carefully and continuously the evolution of the situation.

I would say that all of that is related to the fiscal environment. We will monitor this fiscal environment to make sure that the activities take place for the objectives, as you have so well summarized them, senator, of this bill.

You mentioned that in previous days it was possible to have a ten-year commitment on royalties, and whatnot, but that you recognized that that could not be done nowadays. I would say it applies both ways in the sense that, if we are no longer giving commitments that the royalties, for instance, will not be changed for ten years, neither are we saying that taxes as they exist or the fiscal regime that is there will not be changed for ten years one way or the other. If it is found that the fiscal environment provided here is negative for the objectives we are trying to achieve, we will come back with amendments to the legislation. But on the basis of what we know now we think it is a fair regime. We will have to assess and modify, if necessary.

I submit that that is what happened last year with the National Energy Program and with the agreement we had with Alberta. We are now negotiating with the oil sands people, considering modifications that will make it more attractive to them.

There is bargaining going on all the time, as I am sure you know from your own experience with the oil and gas industry, senator. I would like to leave you with this type of answer. On the basis of the contracts we have at the present time we foresee a lot of activity in the Canada lands. If for any reason, however, it were shown that the activity would not take place, obviously we would have to review the fiscal environment provided here. The government is ready and willing to do that on a continuous basis.

**Senator Manning:** Mr. Minister, if I may I would like to offer just one further suggestion. I think you are quite right that the inducements provided for development on Canada lands are quite generous and have attracted a lot of interest. What I find rather disturbing is that, while there is a recognition of the generosity in many of the inducements in the program and in the legislation, that goes hand in hand with deep concern about some of the features which offset the attractiveness of the inducements. I am not at all sure but that the Government of Canada is having to provide more in the way of financial inducements by reason of these other provisions. In other words, your inducements have to offset the strong anti-acceptance of the back-in 25 per cent feature, for example.

**Hon. Mr. Lalonde:** Right.

[Traduction]

A mon avis, cette mesure législative est, dans l'ensemble, fort satisfaisant.

Mais j'ajoute, sénateur, que rien n'est immuable. Ce n'est qu'une loi. Le gouvernement devra toujours surveiller attentivement l'évolution de la situation.

Tout, à mon avis, y est relié à la fiscalité. Nous surveillerons ce domaine fiscal pour que toutes les mesures y demeurent, comme vous l'avez si bien dit, sénateur, subordonnées à la réalisation des objectifs de ce bill.

Vous avez dit qu'il était jadis possible d'avoir un engagement de dix ans en matière de redevances, et ainsi de suite, mais vous avez avoué qu'un tel accord ne serait plus possible de nos jours. Je dirais que cela s'applique dans les deux sens puisque, si nous ne nous engageons plus, par exemple, à maintenir les redevances au même taux pour une période de dix ans, nous ne disons pas, non plus, que les impôts actuels, ou le régime fiscal en place, ne changeront pas dans un sens ou dans l'autre, pendant cette même période. Si nous trouvons que le régime fiscal compromet les objectifs que nous essayons de réaliser, nous modifierons la loi. Mais compte tenu de ce que nous connaissons maintenant, nous croyons que le régime est juste. Nous évaluerons le régime et nous y apporterons les modifications nécessaires.

C'est ce qui s'est produit l'année dernière, avec le Programme énergétique national et l'entente que nous avons conclue avec l'Alberta. Nous négocions actuellement avec les sociétés exploitant les sables bitumineux, et songeons à apporter des modifications qui rendront tout le système plus attrayant.

Nous négocions sans cesse, monsieur le sénateur, comme vous l'a sans doute appris votre expérience de l'industrie pétrolière et gazière. C'est la réponse que j'aimerais vous donner. Forts des contrats que nous avons actuellement, nous prévoyons beaucoup d'activités sur les terres du Canada. Mais si, pour des raisons quelconques, cette activité ne se produisait pas, nous devrions évidemment, revoir l'aspect fiscal. Le gouvernement est disposé à procéder ainsi de façon permanente.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le ministre, j'aimerais vous faire une suggestion. Je crois que vous avez raison de dire que les encouragements assurés pour le développement des terres du Canada sont généreux et qu'ils ont attiré beaucoup d'exploitants. Mais je trouve étrange que reconnaissant la générosité d'un bon nombre des encouragements, offerts dans le cadre du programme et de la loi, on ne s'en inquiète pas moins des aspects qui annulent ces encouragements attrayants. Je croirais même que le gouvernement canadien est forcé d'offrir de meilleurs encouragements financiers, à cause des autres dispositions. Bref, vos encouragements doivent compenser, par exemple, la forte désapprobation du droit d'option de 25 p. 100.

**L'honorable M. Lalonde:** C'est exact.



[Text]

**Senator Manning:** It seems to me that it would be to Canada's advantage to take a hard look at those features that are interpreted as confiscation, and retroactive confiscation. Perhaps by the removal of some of those, even if something else more readily acceptable were substituted, that could even result in a situation in which you could reduce some of the financial inducements, because they would no longer have to offset these adverse features.

You made reference earlier to the excess profit tax in the United States. I think you were almost comparing it with this 25 per cent back-in. I submit, however, that while, as you have said, oil companies will scream about excess profit tax, no company will pay excess profit tax unless it is making an excess profit. Such a company really has no valid complaint. Moreover, I doubt that it is a valid concern of theirs when they are making their decisions to invest or not to invest in certain developments.

The point I am really making is that I think it would be in Canada's interests to try to eliminate some of the features that are most objectionable in the eyes of the developers and the investment community. Conceivably, those features could be replaced by others less objectionable. It might also, as I have said, even create a situation in which you could reduce the amount of financial inducements because you would no longer have to offset these other features.

**Hon. Mr. Lalonde:** My little experience with the oil and gas industry has always been that they are happy with what is good for them but always most unhappy with what they do not like.

**Senator Manning:** They are like everybody else.

**Senator Walker:** That is human nature.

**Hon. Mr. Lalonde:** I am afraid I have to come back to what I said before. We have asked the industry to look at the total package—what they see as good as well as what they see as bad. We argue with them that, when they look at what they like and what they do not like, they still have a good deal here in Canada. Frankly, that is the consensus we have from the people in the industry themselves when you talk to them off the record, and that is shown also by their agreement to go on exploring even more next year.

I say again, senator, that we want the development. We are not interested in blocking it or stopping it, but we will monitor the situation to make sure there is a balanced, positive environment.

You know, when you speak of the government changing this aspect or that, if I were to come in with an 80 per cent take, as Norway has, and no one could argue that I didn't have the right, I am sure there would be quite an outcry that it was totally excessive, confiscatory and simply not leaving enough for industry, and so on. But that, I am afraid, is a debate we have with industry all the time, the question of what is enough. There is a process of constant or perpetual negotiation with industry as to what is good and what is good enough. I can only assure you that the government will carefully monitor the evolution of this situation, because the development of the

[Traduction]

**Le sénateur Manning:** Il me semble qu'il serait avantageux pour le Canada qu'on étudie attentivement les dispositions qui, selon certains, représentent une confiscation rétroactive. L'élimination de certaines de ces dispositions, même si elles étaient remplacées par d'autres qui seraient plus acceptables, pourrait vous permettre de réduire certains des encouragements financiers qui ne seraient plus nécessaires pour compenser ces dispositions négatives.

Un peu plus tôt, vous avez parlé du prélèvement d'impôts sur les profits excédentaires aux États-Unis. Je crois que vous compariez presque cet impôt avec le droit d'option de 25 p. 100. Mais j'estime que, comme vous l'avez signalé, même si les compagnies pétrolières se plaignent de l'impôt sur les profits excédentaires, aucune n'en doit verser si elle ne réalise pas de profits excédentaires. Dans ces conditions, aucune société n'a vraiment raison de se plaindre. De plus, je doute qu'elles aient vraiment raison de s'en préoccuper, quand il leur revient de décider si elles investiront ou non dans un gisement.

Je dis en somme qu'il serait avantageux pour le Canada de supprimer certaines des dispositions qui compromettent le plus les intérêts du secteur des investissements. Il est permis de croire qu'on pourrait les remplacer par d'autres, qui susciteraient moins d'oppositions. Grâce à cette substitution, vous pourriez peut-être, comme je l'ai dit, réduire les encouragements financiers, puisque vous n'en aurez plus besoin pour compenser ces dispositions.

**L'honorable M. Lalonde:** Si j'en crois mon expérience limitée, l'industrie pétrolière et gazière se réjouit de ce qui est à son avantage et déplore ce qui ne l'est pas.

**Le sénateur Manning:** Comme tout le monde.

**Le sénateur Walker:** C'est la nature humaine.

**L'honorable M. Lalonde:** Je dois revenir à ce que j'ai dit un peu plus tôt. Nous avons demandé à l'industrie d'étudier l'ensemble des propositions—ce qu'elle aime et ce qu'elle aime moins. Nous lui disons que le Canada lui offre quand même bien des avantages. Les représentants de l'industrie nous l'avouent franchement, lorsque nous en causons à titre privé et on le constate aussi du fait qu'ils soient disposés à intensifier, l'an prochain, leur travaux d'exploration.

Je vous répète, Monsieur le sénateur, que nous souhaitons ce développement. Nous ne cherchons pas à le freiner ou à y mettre fin, mais nous veillerons de près à ce que règnent des conditions favorables.

Quand vous dites que le gouvernement devrait modifier l'une ou l'autre des dispositions, si je m'appropriais, par exemple, 80 p. 100 de l'affaire, comme la Norvège l'a fait, et nul ne pourrait s'y opposer, on crierait, j'en suis persuadé, que c'est de l'abus et de la confiscation, et qu'on en laisse trop peu à l'industrie, et ainsi de suite. Mais l'industrie parle toujours ainsi, parce qu'on n'arrive jamais à s'entendre sur ce qui est assez. On négocie toujours avec l'industrie pour établir ce qui est bon et ce qui est convenable. Je ne peux que vous assurer que le gouvernement surveillera attentivement l'évolution de cette situation, parce que le développement des ressources des

[Text]

resources in Canada lands will be essential to self-sufficiency in this country. We believe that that is a primary goal to achieve, and, therefore, we should take the means to achieve it.

**Senator Walker:** Are you contemplating greater exploration next year?

**Hon. Mr. Lalonde:** With regard to Canada lands, as I have indicated, the increase in drilling will be between 25 to 50 per cent. With regard to provincial lands, I do not know whether my experts can give me an answer at the present time. There has been a slowing down of activity this year for many reasons. There is always a lag, and I don't know for how long it will last. The experience of 1974 showed that there was about a 12-month lag in turnover within the industry before it started going again. I hope that in this case the lag will not be more than that.

The length of the lag will also depend on the environment elsewhere. It is interesting that while some small companies in the United States have made lots of money, they have not all hit oil and gas. There have been dry holes there, too. With regard to exploration in the U.S., it is not all silver around the clouds, but we will see what happens.

**The Chairman:** Mr. Minister, we have had some suggestion that insofar as the application of the 25 per cent back-in is concerned there should be a distinction between those who are working on Crown lands and committing themselves only to the minimum required to keep their position as against those who, for example, are making every effort to explore their lands. Is there a practical way in which you can establish conditions where the forward impact of the 25 per cent only applies to those who have committed themselves more substantially than on a minimum basis?

**Hon. Mr. Lalonde:** I cannot guarantee what future governments will do, but I can tell you that I would not want to have that kind of discretion.

**The Chairman:** Supposing we give it to you.

**Hon. Mr. Lalonde:** Then, if drafted, I will not serve. The 25 per cent back-in is there as a compensation for the contribution that the Canadian taxpayer is bringing to the development and exploration of those lands, and the government will pay its full share once it has exercised that back-in.

**The Chairman:** Except that right there, Mr. Minister, there are some members of this committee, I am sure, and they may even include the chairman, who feel that this is not the way to look at the justification for taking that 25 per cent. That is, what the taxpayer has given up. What the taxpayer has given up has been given generally to anyone who qualifies for the depletion allowance and such things as that. But if any one of that group moves ahead and improves the position in relation to his operation, then the government wants to get back all the benefits which the taxpayer has given out. Why?

**Hon. Mr. Lalonde:** Mr. Chairman, you intervened before I gave you my second and stronger argument which is that the people of Canada own those resources. The government is only giving out a permit to explore. These operators are tenants on

[Traduction]

terres du Canada est essentiel à l'indépendance énergétique du Canada. Nous devrions, selon nous, prendre les mesures propres à assurer la réalisation de cet objectif important.

**Le sénateur Walker:** Projetez-vous d'intensifier vos explorations l'année prochaine?

**L'honorable M. Lalonde:** Dans les Terres du Canada, il y aura, je l'ai dit, une augmentation de 25 p. 100 à 50 p. 100 des activités de forage. Quant aux terres provinciales, j'ignore si mes experts peuvent me donner une réponse maintenant. Cette année, y a eu un ralentissement des activités, pour de nombreuses raisons. Il subsiste une interruption; je ne sais pas combien de temps elle durera. En 1974, l'industrie a connu un arrêt d'environ douze mois. J'espère que cette fois-ci, l'interruption ne sera pas plus longue.

La durée de cette interruption dépend également des circonstances qui existent ailleurs. Il est intéressant de noter que même si certaines petites sociétés américaines ont fait beaucoup d'argent, elles n'ont pas toutes découvert du pétrole ou du gaz. Il y a également eu des puits secs. En ce qui a trait à l'exploration aux États-Unis, tout ne va pas toujours très bien; nous verrons ce qui arrivera.

**Le président:** Monsieur le ministre, à l'égard du droit d'option de 25 p. 100, certains ont suggéré de distinguer entre les sociétés qui exploitent un gisement sur les terres de la Couronne et s'en tiennent au minimum pour conserver leur position, et celles qui, par exemple, font tous les efforts possibles pour explorer les terres. Peut-on, pratiquement, trouver le moyen de réserver les effets à venir de cette dévolution de 25 p. 100 aux seules sociétés qui ont entrepris des travaux d'exploration plus que minima?

**L'honorable M. Lalonde:** J'ignore ce que feront les prochains gouvernements, mais je vous assure que je ne voudrais pas posséder un tel pouvoir discrétionnaire.

**Le président:** Que feriez-vous si on vous en revêtait?

**L'honorable M. Lalonde:** Je le refuserais. Le droit d'option de 25 p. 100 est une compensation, pour la contribution du contribuable canadien au développement et à l'exploration de ces terres; le Canada paiera sa pleine part lorsqu'il aura exercé ce droit d'option.

**Le président:** Monsieur le ministre, certains membres de notre comité, et je suis peut-être du nombre, trouvent que ce n'est pas la façon de justifier ce 25 p. 100. Ce à quoi le contribuable a renoncé, a été distribué, généralement, à ceux qui méritent l'allocation pour épuisement et d'autres motifs de ce genre. Si un membre de ce groupe améliore sa position, son exploitation, le gouvernement veut alors récupérer tous les avantages auxquels le contribuable a renoncé. Pourquoi?

**L'honorable M. Lalonde:** Monsieur le président, vous m'avez interrompu avant que je puisse présenter mon deuxième argument, le plus puissant: ces ressources sont la propriété des Canadiens. Le gouvernement ne fait que délivrer



*[Text]*

your land and on your resources. As a condition of those leases we say that they can explore and that if anything happens, we will retain a 25 per cent share of that discovery. The government will pay its full 25 per cent share for development. I believe that this basic element in many cases is overlooked. Somehow, many people believe that when these permits are handed out to the company, the company acquires the ownership of everything there as though one were buying a piece of land for the purpose of building a house on it.

The same argument applies in the case of lease transfers. When the owner of a house is faced with a change in tenants, he wants to know who the new tenant will be.

**Senator Cook:** I know there is a difference in philosophy, but some lands are not worth very much. One could own one million acres in some parts of Newfoundland and still be a pauper.

**Hon. Mr. Lalonde:** That is right, but we are giving it away. These operators pay practically nothing for the permit, while in Alberta and the United States they pay millions of dollars every year.

**Senator Cook:** I appreciate that, but it is still not worth much.

**The Chairman:** But what is the history of development on crown lands? Many of these operators have been waiting a long time for the sun to shine.

**Hon. Mr. Lalonde:** But they are still exploring, and that is because there is money to be made. I am saying that even under these proposed rules, we will see more exploration and drilling than has taken place in the past, so things must not be that bad.

**The Chairman:** I agree that these companies will go where the economics say and where there is a good chance of realization. You have established the point that I was trying to make, and that is that there are many people who have met only the minimum requirements of their permits. If the government wants to take it back or take a substantial interest back, I can understand that, both retroactively and in a forward sense, but what about where people have shown an interest and have committed themselves beyond that stage and then the government moves in and takes a portion away on the basis that the taxpayer wants a return on his contribution?

**Hon. Mr. Lalonde:** Whether the company has spent more or spent less, we are not taking more. Even if a company does only the minimum and still discovers something, we will still pay our 25 per cent share. Now if a company wishes to pursue a very aggressive exploration program over and above its commitment, it must have very good reason for doing so, and probably the reason is that it feels that the prospects are very good. If a company is willing to spend that money, then it probably feels it will make a lot of money. The company's decision is purely an economic or financial one.

So the decision to go over the minimum is one that the companies make on the basis of their own commercial interests. They will not do so because the government is forcing

*[Traduction]*

le permis d'exploration. Les exploitants louent nos terres et nos ressources. Une des dispositions de ces contrats de location stipule qu'ils peuvent explorer, mais que le gouvernement aura droit à 25 p. 100 de leurs découvertes. Le gouvernement paiera sa part de 25 p. 100 pour le développement. Je crois qu'on oublie souvent cet élément fondamental. Nombre de personnes croient que, lorsque ces permis sont accordés à la société, cette dernière devient propriétaire de tout ce qui se trouve sur cette terre, comme si elle l'achetait pour y construire une maison.

Le même argument s'applique aux transferts de concessions. Lorsque le propriétaire d'une maison doit changer de locataire, il tient à connaître le nouveau locataire.

**Le sénateur Cook:** Je sais qu'il y a une différence, du point de vue philosophique, mais certaines terres ont bien peu de valeur. On pourrait être propriétaire d'un million d'acres, dans certaines régions de Terre-Neuve, et rester pauvre.

**L'honorable M. Lalonde:** C'est exact, mais nous donnons presque ces terres. Ces exploitants ne paient presque rien pour obtenir le permis, alors qu'en Alberta et aux États-Unis, ils doivent payer des millions à chaque année.

**Le sénateur Cook:** Je sais, mais il demeure que ces terres ne valent pas grand chose.

**Le président:** Mais quelle est l'histoire du développement des terres de la Couronne? Un bon nombre de ces exploitants attendent depuis longtemps qu'il se produise quelque chose.

**L'honorable M. Lalonde:** Mais ils se livrent toujours à des travaux d'exploration, parce qu'il y a de l'argent à faire. Je dis que, même conformément au règlement proposé, il se fera plus d'exploration et de forages que par le passé; la situation n'est donc pas si mauvaise.

**Le président:** Je reconnais que ces sociétés iront là où les circonstances économiques semblent indiquer qu'il y a de bonnes chances de succès. Vous avez prouvé ce que j'essayais de dire: bon nombre de personnes n'ont respecté que les exigences de base des permis. Je peux comprendre que le gouvernement veuille le reprendre ou reprendre des droits substantiels, qu'il s'agisse de droits dévolutifs ou éventuels, mais que peut-il faire dans le cas où des personnes ont présenté un intérêt et se sont engagées au-delà de ce stade; qu'arrivera-t-il alors si le gouvernement s'en mêle et leur enlève une partie de leurs droits sous prétexte que les contribuables veulent que leurs contributions rapportent?

**L'honorable M. Lalonde:** Que la société ait dépensé beaucoup ou peu, nous n'en prenons pas davantage. Même si une société ne fait que le strict minimum et découvre quand même quelque chose, nous payons toujours notre part de 25 p. 100. Maintenant, si une société veut entreprendre un programme d'exploration élaboré, dépassant ses engagements, elle doit avoir de très bonnes raisons d'agir ainsi; probablement que les perspectives sont excellentes. Si une société est disposée à dépenser cet argent, c'est probablement parce qu'elle espère en faire beaucoup en retour. La décision de la société est simplement d'ordre économique ou financier.

La décision de dépasser le minimum en est une que les sociétés fondent sur la base de leurs propres intérêts commerciaux. Elles ne le feront pas parce que le gouvernement les



[Text]

them to do so. Moreover, the government will pay at least 25 per cent of all exploration. Even if a company goes beyond its commitment, the government still pays 25 per cent of that lease, and if it is a Canadian-owned and controlled company up to a certain level, we may pay up to 80 per cent of that expenditure. So I do not think that we can start to make distinctions between those that are doing the minimum and those that are going above the minimum. How much above the minimum will it be, one well more, \$1 million more or what?

As I have said, there is a great deal of discretion in this bill, but please do not give me more.

**The Chairman:** It is an unusual position, Mr. Minister.

**Senator Molson:** We have talked about self-sufficiency, demand, supply and we have just touched on consumption. Now that the minister is in a semi-captive position, I want to ask him a question which I asked the Leader of the Government in the Senate several years ago but to which I have never received an answer. As the United States has achieved some success in the reduction of consumption by imposing a limit on highway speed limits, why, in Canada, have we not worked with the provinces on something like this, which seems so relatively simple? I think that as a result of this imposition, the United States has been able to reduce its consumption by something like 4 per cent. In any event, it is a substantial saving. But here we are, flying down the road at 90 miles an hour. I fail to see why we have not made a terribly serious effort in this one direction in order to reduce consumption and achieve the objective of self-sufficiency.

**Hon. Mr. Lalonde:** I think your point is well taken. The experience in the United States is as you have said it is, and there would be an appreciable reduction in consumption if the speed limits were lowered throughout Canada. This matter has been raised with the provinces, but we have not been able to get any co-operation. I will relate it to another experience I had when I was Minister of National Health and Welfare, and I tried to encourage provinces to enact legislation for the compulsory wearing of seat belts, and only a very limited number of provinces did; most provinces did not want to do so because they did not think it was politically acceptable in their provinces.

The same situation applies to speed limits. Provinces do not accept the political cost. That is the only explanation I can find. Some have argued that the biggest reduction in consumption is related to travelling slowly in towns and cities and not so much to travelling fast on the highways. «*Scinduntur doctores*», as my Latin professor used to say.

The American experience clearly indicates that there would be an appreciable reduction in consumption, but we have not been able to get the co-operation of the provinces in that regard.

[Traduction]

force à le faire. En outre, le gouvernement assumera au moins 25 p. 100 des coûts de tous les travaux d'exploration. Même si une société dépasse ses engagements, le gouvernement paiera 25 p. 100 des coûts de la concession, et s'il s'agit d'une société appartenant dans une certaine mesure à des Canadiens et dirigée par eux, nous pourrions payer jusqu'à 80 p. 100 de ces dépenses. Je ne pense donc pas que nous puissions commencer à faire des distinctions entre les sociétés qui s'en tiennent aux exigences minimales et celles qui dépassent ce minimum. De combien faudra-t-il dépasser ce minimum, s'agira-t-il d'un puits de plus, de \$1 million de plus, ou quoi?

Comme je l'ai dit, ce projet de loi confère d'énormes pouvoirs discrétionnaires, mais, je vous en prie, ne m'en donnez pas davantage.

**Le président:** C'est une attitude hors de l'ordinaire, monsieur le Ministre.

**Le sénateur Molson:** Nous avons parlé d'autosuffisance, de demande et d'approvisionnement, et nous avons juste effleuré la question de la consommation. Maintenant que nous tenons le ministre, je veux lui poser une question que j'ai posée au leader du gouvernement au Sénat il y a plusieurs années et à laquelle je n'ai jamais reçu de réponse. Les États-Unis ont réussi à réduire quelque peu la consommation en imposant une limite de vitesse sur les autoroutes; je demande pourquoi, au Canada, n'avons-nous pas élaboré avec les provinces quelque chose du genre, ce qui semble relativement simple? Je pense que grâce à la réglementation adoptée, les États-Unis ont pu réduire leur consommation d'à peu près 4 p. 100. En tout cas, ils ont réalisé des économies substantielles. Mais nous, nous continuons à filer sur les routes à plus de 90 milles à l'heure. Je ne comprends pas pourquoi nous n'avons pas fait d'efforts vraiment sérieux en vue de diminuer notre consommation et d'atteindre l'objectif d'autosuffisance.

**L'honorable M. Lalonde:** Je pense que vous avez raison. L'expérience aux États-Unis est telle que vous l'avez décrite et il y aurait une diminution appréciable de la consommation si les limites de vitesse étaient abaissées dans tout le Canada. La question a été soulevée auprès des provinces, mais nous n'avons réussi à obtenir aucune coopération. Cela me rappelle une autre expérience du genre que j'ai eue lorsque j'étais ministre de la Santé nationale et du Bien-être social; j'avais essayé d'encourager les provinces à mettre en vigueur une loi rendant obligatoire le port de la ceinture de sécurité. Très peu de provinces avaient accédé à ma demande. La plupart avaient refusé parce qu'elles redoutaient les répercussions politiques d'une telle mesure.

La même situation s'applique aux limites de vitesse. Les provinces n'en acceptent pas le prix politique. C'est la seule explication que je puisse fournir. D'aucunes ont prétendu que la façon la plus efficace de réduire la consommation serait de rouler lentement dans les villes et les villages plutôt que de conduire moins vite sur les grandes routes. «*Scinduntur doctores*», comme disait mon professeur de latin.

L'expérience américaine indique clairement qu'il y aurait une diminution appréciable de la consommation, mais nous n'avons pas été capable d'obtenir la coopération des provinces à cet égard.

[Text]

**Senator Molson:** Every Canadian who motors in the United States feels that the people are, generally, adhering closely to the speed limits, and that it did not make much difference to their travels on cause any hardship. Therefore, with great respect, I have to question the political judgment that says the Canadian public would not accept a reduction.

**Hon. Mr. Lalonde:** I would invite you to chat with a number of provincial Ministers of Transport and as many provincial cabinet ministers as you meet along the way.

**Senator Molson:** That is not my sphere.

**Hon. Mr. Lalonde:** You can talk to as many of them as you want—as they overtake you on the highway.

Some say that if you impose too low a speed limit people will exceed it, but the problem is that, even as it is now, people exceed it. If you impose a speed limit of 60 miles per hour, they will travel at 65 or 70 miles per hour, and if you make it 50, they will travel at 55 or 60 miles an hour.

**Senator Molson:** The United States can make it work and, surely, we are just as clever as they are.

**Hon. Mr. Lalonde:** Your point is well taken.

**Senator Godfrey:** I should like to refer to the testimony of Mr. D. G. Little of Mobil Oil given on November 4, 1981. At page 13 of Issue No. 63, he said in reply to a question from Senator Cook:

The number which the Minister of Energy, Mines and Resources has used, and which other people in government have used in public, is that of \$3 billion of revenue in the form of taxes forgone by the federal government as a result of various incentives offered by the federal government through tax relief.

THE CHAIRMAN: In relation to Hibernia?

MR. LITTLE: In relation to activities in the frontier areas or on the Canada lands. We challenge that number, and we have calculated it as best we can. We believe it is in the order of \$270 million, not \$3 billion. We have asked how they generated that number, how they arrived at the \$3 billion, and we get no reply. An assistant deputy minister at Energy, Mines and Resources said he would look into the matter, and that is the last we have heard of it. We do not expect to get an answer, because we think \$3 billion is a spurious number.

SENATOR COOK: That is a very vital question, isn't it?

MR. LITTLE: I think it is, because it distorts, or misrepresents, what has been forgone, to use the words of the government itself.

Then, again, on page 15, Mr. Little said:

We have written directly to the minister on this subject. I had a conversation with Dr. Clark on the subject, which

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Chaque Canadien qui conduit une voiture aux États-Unis a l'impression que dans l'ensemble, les gens respectent strictement les limites de vitesse et que cela ne semble pas influencer grandement sur leurs déplacements, ni ne leur cause quelque inconvénient. Par conséquent, je me permets, avec tout le respect voulu, de remettre en question l'opinion politique selon laquelle le public canadien n'accepterait pas une baisse des limites de vitesse.

**L'honorable M. Lalonde:** Je vous invite à en discuter avec un certain nombre de ministres provinciaux des Transports et autres que vous rencontrerez.

**Le sénateur Molson:** Ce n'est pas mon domaine.

**L'honorable M. Lalonde:** Vous pouvez en discuter avec tous les ministres qui vous dépasseront sur l'autoroute.

Certains disent que si vous imposez une limite de vitesse trop basse, les gens la dépasseront, mais le problème c'est que quelle que soit la limite, les gens la dépassent toujours. Si vous imposez une limite de vitesse de 60 milles à l'heure, les gens voyageront à 65 ou à 70 milles à l'heure et si vous l'établissez à 50, ils voyageront à 55 ou à 60 milles à l'heure.

**Le sénateur Molson:** Les États-Unis réussissent à imposer une limite et nous savons y faire sûrement aussi bien qu'eux.

**L'honorable M. Lalonde:** C'est une bonne façon de présenter les choses.

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais vous reporter au témoignage présenté par M. D. G. Little, de la Mobil Oil, le 4 novembre 1981. A la page 13 du fascicule n° 63, on voit qu'il a déclaré en réponse à une question du sénateur Cook:

Le chiffre que le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a utilisé, et que les autres fonctionnaires du gouvernement ont utilisé en public, correspond à \$3 milliards de recettes, sous forme de taxes prévues par le gouvernement fédéral à la suite des divers encouragements qu'il a offerts sous forme de dégrèvement d'impôt.

LE PRÉSIDENT: En ce qui concerne Hibernia?

M. LITTLE: En ce qui concerne les activités dans les zones frontalières ou sur les terres du Canada. Nous contestons ce chiffre, et nous l'avons calculé au mieux de nos possibilités. Nous croyons qu'il est de \$270 millions et non de \$3 milliards. Nous leur avons demandé comment ils avaient calculé pour aboutir à ce chiffre de \$3 milliards et nous n'avons pas obtenu de réponse. Un sous-ministre adjoint, au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a déclaré qu'il étudierait la question et nous n'en avons plus entendu parler. Nous n'espérons pas obtenir de réponse, parce que nous pensons que le chiffre de \$3 milliards est faux.

LE SÉNATEUR COOK: C'est une question très importante, n'est-ce pas?

M. LITTLE: Je le crois, parce qu'elle déforme et dénature ce qui avait été prévu, pour utiliser les termes du gouvernement lui-même.

De nouveau, à la page 15, M. Little déclare:

Nous avons directement écrit au ministère à cet égard. J'ai eu un entretien avec M. Clark, dont j'ai parlé plus tôt,



[Text]

was the one I was referring to earlier, and asked whether we could have their rationale as to how that \$3 billion figure was derived, because we could not get anywhere close to it.

We have given the department our calculation of what we think revenue forgone might be. We have received no comment from the department as to our figure, and have never seen any back-up or rationale for their figure. This has gone on for what will soon be close to a year, sir.

Then, a little later — and I will not be able to recapture the tone of voice I used at that time — I said:

I have a particular interest in freedom of information. This is absolutely ridiculous. I believe that the Prime Minister delivered a directive to all of the departments to the effect that they were to act as though the freedom of information bill had already been enacted. What we have here is a prime example of the need for that directive. We should haul these people before this committee and ask them why they have not provided that information.

We now have Dr. Clark before us, and we did not have to haul him here.

**Dr. Clark:** Perhaps I can provide a piece of paper to illustrate the numbers that, I think, can be reconciled. I am told that Chevron has agreed with our numbers. Some companies have gone over the numbers with us.

**Senator Godfrey:** First of all, can you tell me why you did not supply this information? Is it true that you did not supply it?

**Dr. Clark:** I do not know whether we have sat down with Mobil or not.

**Mr. W. Toms, Chief, Fiscal Policy Division, Financial and Fiscal Analysis Branch, Department of Energy, Mines and Resources:** I have seen Mobil's numbers and the \$300-million number from Mobil is strictly a calculation based on the amount of tax-aid incentives and super-depletion.

**Dr. Clark:** We will sit down with Mobil if we have not already done so, although I am quite sure they are as capable as Chevron or Petro-Canada at doing the calculations. The main difference arises from what tax incentives you include in the calculation. Mobil is including only the super-depletion as a tax incentive. We say that the earned depletion and the 100-per-cent write-off, because they are variable elsewhere, should not be counted.

We look at what the Canadian taxpayer has put up in terms of total incentive as a contribution. We include all the incentives that were available for the particular well as opposed to just super-depletion. That accounts for the discrepancy in the figures.

**The Chairman:** You say, "as a contribution." What has the Canadian taxpayer contributed? You must have a more general head than just "oil development." Is depletion limited only to oil development?

[Traduction]

et lui ai demandé comment ils en étaient arrivés à ce chiffre de \$3 milliards, car nous n'arrivions même pas à nous en approcher.

J'ai fourni au ministère nos calculs sur ce que pouvaient être les recettes prévues. Nous n'avons reçu aucune observation du ministère sur nos chiffres et n'avons jamais vu de raison qui appuie les leurs. Il en est ainsi depuis près d'un an, monsieur.

Ce qui fait qu'un peu plus tard, j'ai déclaré:

Je m'intéresse particulièrement à la liberté de l'information. C'est absolument ridicule. Je crois que le Premier ministre a émis une directive à tous les ministères selon laquelle ils devaient agir comme si la Loi sur la liberté de l'information était déjà en vigueur. Nous avons ici un exemple parfait de la nécessité de cette directive. Nous devrions appeler ces gens à comparaître et leur demander pourquoi ils n'ont pas fourni ces informations.

Nous avons maintenant devant nous M. Clark et nous n'avons pas été obligés d'insister pour le faire venir.

**M. Clark:** Je puis peut-être vous fournir un document illustrant les chiffres qui, je le crois, peuvent être conciliés. On me dit que la Chevron est d'accord avec nos chiffres. Quelques sociétés ont revu ces chiffres avec nous.

**Le sénateur Godfrey:** Premièrement, pouvez-vous me dire pourquoi vous n'avez pas fourni cette information? Est-il vrai que vous ne l'avez pas fournie?

**M. Clark:** Je ne sais pas si nous nous sommes entretenus avec la Mobil ou non.

**M. W. Toms, chef, division fiscale, direction de l'analyse financière et fiscale, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:** J'ai vu les chiffres de la Mobil Oil, et le chiffre de \$300 millions qu'elle avance résulte d'un calcul strictement fondé sur la somme des stimulants fiscaux et des déductions pour superépuiement.

**M. Clark:** Nous allons faire le calcul avec la Mobil, si ce n'est déjà fait, bien que je sois certain que ses représentants sont aussi capables que ceux de la Chevron ou de Petro-Canada de faire ces calculs. La principale différence provient des stimulants fiscaux que vous insérez dans vos calculs. La Mobil ne tient compte que de la déduction pour superépuiement en tant que stimulant fiscal. Nous maintenons que l'épuisement gagné et l'amortissement de 100 p. 100, parce qu'il y a des variables ailleurs, ne devraient pas être pris en considération.

Nous examinons ce qu'ont coûté aux contribuables les divers stimulants. Nous tenons compte de tous les stimulants qui étaient offerts pour le puits donné par opposition au superépuiement. Cela explique les divergences de chiffres.

**Le président:** Vous parlez de la part du contribuable. A combien s'est chiffrée celle-ci? Vous avez sans doute une rubrique plus générale que celle de «l'exploitation de pétrole». L'épuisement se limite-t-il à l'exploitation du pétrole?



[Text]

**Dr. Clark:** Oil and gas exploration.

**The Chairman:** Not metals?

**Dr. Clark:** There is depletion for the resource sector which is not available in other parts of the economy.

**The Chairman:** Therefore, the regular depletion allowance is available for more things than just oil and gas?

**Dr. Clark:** Yes, it is for the resource sector.

**The Chairman:** But you want to attribute it all to oil and gas.

**Dr. Clark:** If I indicated that, I did not mean to. I will withdraw what I said.

If someone drills a well, and it costs \$1,000,000 to drill that well and, as a result of a certain tax incentive, they save themselves some taxes, we look at the total amount of savings in taxes they made as a result of drilling that well. We include all the items.

Mobil has only counted one item, and that is super-depletion and ignored depletion and the 100-per-cent write-off on Canadian exploration expenses.

What we are saying is that, to the extent the tax system is forgoing tax revenue, that is the taxpayers' contribution to the drilling of that well and, therefore, we do a total calculation.

**The Chairman:** I have heard your explanation, Dr. Clark, but what still puzzles me is why Mobil was unable to get an answer. You seem to be familiar with how Mobil did its calculation but, yet, it did not receive an answer.

**Dr. Clark:** That is probably a justified criticism. I expect that we had assumed that Mobil understood the reason for the difference. If it is still not understood, then we certainly owe the company an apology and we will go back and explain it.

**Senator Barrow:** I should like to make reference to a letter from Gulf Canada Resources Inc. addressed to yourself. With reference to the question I asked the minister about the prior exploration costs before wells were discovered, I would refer to the first paragraph on page 2 which states:

Under the bridging regulations of 1977, Petro-Canada backed in for 25 per cent in this active exploration area. This back-in, in fact, implemented the intent of Bill C-48. We chose to apply for special renewal permits to continue exploration rather than go to lease. The Petro-Canada participation occurred after substantial exploration expenditures had already been made on these lands. Petro-Canada paid its share of subsequent exploration, including the discovery well, but none of the prior costs. Under Bill C-48, the Crown has the right to acquire a second 25 per cent interest. This is double-dipping.

[Traduction]

**M. Clark:** A l'exploration de pétrole et de gaz.

**Le président:** Et pas à celle des métaux?

**M. Clark:** Il y a épuisement bien particulier dans le secteur des ressources par rapport aux autres domaines de l'économie.

**Le président:** Par conséquent, la déduction normale pour épuisement est disponible pour des produits autres que le pétrole et le gaz?

**M. Clark:** Oui. Elle est offerte au secteur des ressources.

**Le président:** Mais vous voulez l'attribuer entièrement pour le gaz et le pétrole.

**M. Clark:** Si j'ai mentionné cela, je n'en avais pas l'intention. Je vais retirer ce que j'ai dit.

Si quelqu'un fore un puits à un coût de \$1 milliard, et que, par suite d'un certain stimulant fiscal, il soit exempté de certains impôts, nous examinons le montant total des épargnes fiscales que cette personne a réalisées par suite du forage de ce puits. Nous tenons compte de tous les éléments.

Mobil n'a tenu compte que d'un aspect, soit la déduction pour superépuisement, et n'a pas tenu compte du simple épuisement ni de l'amortissement de toutes les dépenses d'exploration au Canada.

Nous sommes d'avis que dans la mesure où le système fiscal produit des recettes, en ce sens que les contribuables participent au forage du puits en cause, il faut tenir compte de la totalité des frais.

**Le président:** Je comprends votre explication, monsieur Clark, mais le fait que Mobil n'ait pu obtenir de réponse me laisse quand même perplexe. Vous semblez savoir sur quoi Mobil s'est basée pour faire ses calculs, mais cela ne change pas le fait que cette société n'a pas obtenu de réponse.

**M. Clark:** Cette critique est probablement fondée. Nous avons dû supposer que Mobil avait compris la raison de cette différence. Il semble maintenant qu'elle ne l'ait pas saisie, et nous lui devons certainement des excuses et des explications.

**Le sénateur Barrow:** J'aimerais me reporter à une lettre que vous a adressée la Gulf Canada Resources Inc. Au sujet de la question que j'ai posée au Ministre à propos des frais d'exploration antérieurs à la découverte des puits, je vous demanderais de lire le premier paragraphe de la page 2 qui dit:

Aux termes des règlements provisoires de 1977, Petro-Canada a exercé des droits d'option de 25 p. 100 dans cette région d'exploration active. En fait, ces droits d'option représentent la teneur du projet de loi C-48. Nous avons décidé de demander un permis de renouvellement spécial pour poursuivre nos travaux d'exploration plutôt que de demander une concession. Petro-Canada a commencé à participer à l'exploration dépenses après que des considérables ont été engagées sur ces terres. Petro-Canada a versé sa part des frais d'exploration subséquents, y compris ceux relatif au puits de découverte, mais n'a assumé aucun des frais antérieurs. Aux termes du projet de loi C-48, la Couronne a le droit d'acquérir des droits représentant un autre 25 p. 100 du total. Il y a donc en fait double prélèvement.

[Text]

My question to the minister was: Why was there not some compensation for those prior costs, which is something that both Gulf and Mobil have continually pointed out to this committee?

**Hon. Mr. Lalonde:** In the bill, as I indicated, we have provided for *ex gratia* payments of 250 per cent of the expenses incurred, plus a figure of 15 per cent for inflation.

**Senator Barrow:** But that is not payable until these wells come into production, which may be ten years from now. We are talking about 1981 or prior dollars and not 1990 dollars.

**Hon. Mr. Lalonde:** That is why we have provided, for example, two and a half times, plus inflation up to 1981. We assume a 15 per cent rate, which is higher than the inflation rate. The sooner they get into the development, the higher the amount of money it would represent.

**Senator Barrow:** It is higher than the inflation rate but not higher than the inflation rate plus the carrying costs?

**Hon. Mr. Lalonde:** Plus the carrying costs in the future.

**Senator Barrow:** The carrying costs that have been incurred.

**Hon. Mr. Lalonde:** There is a 15 per cent assumed inflation rate, plus 250 per cent. If they wait until 15 or 20 years have gone by before they develop those lands, obviously the discounted value of that money will be low; if they develop those lands earlier than that, it will be appreciable or significant. We have tried to strike a reasonable figure, and 250 per cent appeared reasonable.

If you were to say that it is 300 per cent, I would not be able to argue that that figure is outrageous any more than I could argue that 225 per cent is outrageous. We just struck a number in trying to deal with the situation. Some of them will be resolved in 5 or 6 years, and others in fifteen years. We are trying to give them the incentive to go as fast as possible. It is an arbitrary figure; not totally arbitrary, I hope, but the best guesstimate as to what is fair, I would say.

**The Chairman:** Senator Barrow, did you intend to deal with the subsequent paragraph? There seems to be an additional take

**Senator Barrow:** I will read the rest of the letter if you wish, Mr. Chairman. I states:

In addition to the above interests being claimed by the Crown, the government has now announced that in negotiating new agreements under Bill C-48 on all presently-held lands, which will occur within a year after promulgation of Bill C-48, it expects permittees to surrender substantial portions of the exploration holdings.

This would be a further confiscation which undoubtedly makes the land regime substantially inferior to the old regulations and also creates additional uncertainty.

[Traduction]

Ma question au Ministre était la suivante: pourquoi n'y a-t-il pas eu certaines indemnisations pour ces frais antérieurs, question que Gulf et Mobil ont soulevée à maintes reprises devant le présent Comité?

**L'honorable M. Lalonde:** Le projet de loi, comme je l'ai dit, prévoit des paiements à titre gracieux équivalant à 250 p. 100 du montant des frais subis, plus 15 p. 100 pour tenir compte de l'inflation.

**Le sénateur Barrow:** Mais ces versements ne sont pas faits tant que les puits ne produisent pas, ce qui peut être dans dix ans. Nous parlons de 1981 ou des dépenses engagées avant cette année-là, et non des dollars de 1990.

**L'honorable M. Lalonde:** C'est pourquoi nous avons prévu par exemple deux fois et demi le montant, plus une indemnité pour l'inflation, jusqu'en 1981. Nous avons prévu un taux de 15 p. 100, soit plus que le taux d'inflation. Plus on procède rapidement à l'exploitation du puits, plus le montant qu'il représente sera élevé.

**Le sénateur Barrow:** Ce taux est plus élevé que le taux d'inflation actuel mais pas plus élevé que le taux d'inflation plus les frais d'administration?

**L'honorable M. Lalonde:** Plus les futurs frais d'administration.

**Le sénateur Barrow:** Les frais d'administration déjà subis.

**L'honorable M. Lalonde:** On suppose un taux d'inflation de 15 p. 100, plus 250 p. 100. Si l'entreprise attend 15 ou 20 ans avant d'exploiter ces terres, il est évident que la valeur actualisée sera inférieure; mais si elle exploite ces terres plus tôt, la valeur sera considérable. Nous avons essayé d'adopter un taux raisonnable et 250 p. 100 nous semblait équitable.

Si vous dites 300 p. 100, je ne pourrais prétendre que ce taux est plus injuste que celui de 225 p. 100. Nous avons simplement décidé d'un taux, en vue de trancher la question. Certains puits seront exploités dans cinq ou six ans, tandis que d'autres ne le seront pas dans quinze ans. Nous essayons d'inciter les entreprises à exploiter ces puits le plus tôt possible. C'est un taux arbitraire, mais pas complètement arbitraire, j'espère, c'est celui que nous avons estimé le plus juste.

**Le président:** Sénateur Barrow, aviez-vous l'intention de discuter du paragraphe suivant? Il semble présenter un autre aspect.

**Le sénateur Barrow:** Je vais lire le reste de la lettre, si vous le désirez, monsieur le président:

Outre les droits ci-dessus, réclamés par la Couronne, le gouvernement annonce maintenant qu'au moment de négocier de nouveaux accords aux termes du projet de loi C-48 sur toutes les terres faisant actuellement partie de concessions, ce qui se fera au cours de l'année suivant la promulgation du projet de loi C-48, il comptera sur le fait que les titulaires de droits d'exploration en céderont des parties importantes.

Cela constituera une autre confiscation des droits, qui sans aucun doute rendra ce régime beaucoup moins



[Text]

We recognize that land regulations are complex and we hope we have clarified the difference between existing and proposed land regulations. We do not have a problem with rules if they are described ahead of time, but a retroactive application resulting in confiscation without adequate compensation is unjust and unfair.

**Hon. Mr. Lalonde:** Thank you for giving me an opportunity to deal with this issue, because the least I can say is that Mobil is prone to rather outrageous language. It reads very much—

**Senator Barrow:** The letter is from Gulf Canada.

**Hon. Mr. Lalonde:** I thought I heard you say it was from Mobil. Well, Gulf is in the same category. It reads more like some of the stuff I read in *Barons*.

Those leases are going to be reviewed, renewed and renegotiated. At the beginning of the 1960's, we granted permit blocks that were huge. Some covered areas bigger than some countries in Europe. Can you imagine a company getting the whole of Ireland as a concession to explore? This happened in a different time, a different climate and under different conditions, as Senator Manning pointed out.

Under this bill we will review those permits. There will be some acreage reduction, obviously. You must realize that under the permits that were granted, pretty well all of the better prospective lands exploitable with current technology were allocated. What was left were lands that were rather poorer prospectively.

If you were going to do nothing, it would almost be equal to prohibiting entry of newcomers into the industry unless they were to farm-in on these lands which were granted without payment. For all practical purposes, it was a minimum fee, and they got millions and tens of millions of acres.

We are going to renegotiate those permits to ensure that what will be granted will be reasonable.

I should like to put my views on the record, because I think this point may be of some significance to your deliberations. I should like, first of all, to start by saying that with current negotiations on special renewable permits, what is involved are permit rights that have reached their termination date. In the case of the off-shore, for example, this means that the operator has already held the permit for the full term, 12 years, and is now requesting an extension beyond that termination date in the form of a special renewal permit.

The terms and conditions of a special renewal permit are negotiated and agreed upon by both sides, the permittee on the one hand, and government authorities on the other. The regulations have always clearly stated, since their original promulgation in 1961, that where application is made for the renewal

[Traduction]

attrayant que l'ancien règlement, outre qu'il sera également source d'incertitude.

Nous admettons que les règlements concernant les terres sont complexes et nous espérons avoir fait la lumière sur la différence entre le règlement actuel et celui qui est envisagé. L'application des règlements ne nous cause pas de problème, s'ils sont établis à l'avance, mais une application rétroactive constitue une confiscation sans dédommagement adéquat, ce qui est injuste.

**L'honorable M. Lalonde:** Je vous remercie de me donner l'occasion d'aborder cette question, parce qu'au moins je puis dire que Mobil emploie un langage plutôt excessif. Cela ressemble beaucoup . . .

**Le sénateur Barrow:** La lettre est de Gulf Canada.

**L'honorable M. Lalonde:** Je pensais vous avoir entendu dire qu'elle venait de Mobil. Eh bien, Gulf est dans la même catégorie. Cela ressemble davantage à ce que je lis dans *Barons*.

Ces concessions doivent être examinées, renouvelées et renégociées. Au début des années 60, nous avons accordé des unités de permis pour d'immenses superficies. Quelques-uns de ces permis visaient des régions plus étendues que certains pays d'Europe. Pouvez-vous imaginer une entreprise obtenant un permis d'exploration pour une concession de superficie équivalente à celle de toute l'Irlande. C'était à une époque différente, dans un climat et un contexte différents, comme l'a souligné le sénateur Manning.

Ces permis feront donc l'objet d'un examen aux termes du projet de loi. Il y aura évidemment une réduction de la superficie. Vous devez admettre que ces permis visaient presque toutes les terres productives exploitables grâce à la technologie actuelle. Les terres qui restaient offraient de faibles possibilités.

Ne rien faire équivaldrait presque à interdire l'entrée des nouveaux venus dans cette industrie, sauf à des fins d'affermage, auquel cas aucun paiement se serait fait. A toutes fins pratiques, les frais exigés étaient minimes et en retour, les titulaires obtenaient des millions et des dizaines de millions d'acres à exploiter.

Ces permis feront l'objet de nouvelles négociations, de manière à accorder des terres de manières sensée.

J'aimerais que ce soit inscrit au procès-verbal parce qu'à mon avis, cette question pourrait avoir une certaine importance dans vos délibérations. Je veux dire en commençant qu'en ce qui concerne les négociations actuelles relatives aux permis de renouvellement spéciaux, ce sont les droits conférés par les permis échus qui font l'objet d'un examen. Ainsi, s'il s'agit de l'exploitation au large des côtes, cela signifie que l'exploitant a détenu un permis pour un terme complet, doit douze ans, et qu'il en demande maintenant une prolongation, sous forme d'un permis spécial.

Les modalités de ce permis de renouvellement spécial sont négociées et acceptées par les deux parties, l'exploitant d'un côté et les autorités gouvernementales de l'autre. Le règlement a toujours stipulé clairement, depuis sa promulgation en 1961, que lorsqu'une demande est présentée pour le renouvellement



*[Text]*

of a permit that has reached its termination date, the minister may renew that permit for such period and under such terms and conditions as he determines to be satisfactory. All participants in the Canada lands are familiar with this regulatory stipulation, because it has been there for the past two decades. It should, therefore, not come as a surprise that at this late date one of the requirements for the extension of permit acreage beyond the normal termination date can be the partial relinquishment of the extensive tracts of Canada lands that have already been held for 12 years. No applicant for such a special renewal permit can say he is being hard done by if one of the conditions of the negotiations in respect of the new right to be issued, the special renewal permit, is that it will cover a smaller area than did the original extensive permit acreage.

The same philosophy holds with respect to the transitional process involved in transferring existing rights to rights held under the new regime set out in Bill C-48, and for good reason.

In the past, when frontier acreage was considered to be in a secondary, tertiary or even lower category as prospective lands for oil and gas, compared to lands in Alberta or elsewhere, very large tracts of Canada lands were issued covering, in some instances, areas as large as or even larger than some European countries. There were at that time good reasons for this, not the least of which was to establish Canadian claims to jurisdiction over the then unexplored North and the hostile off-shore regions.

In order to visualize the scale of a tract of Canada lands comprising 10 to 20 million acres—in other words, 15,000 to 30,000 square miles—one need only recall that the Netherlands has an area of about 15,000 square miles, as do Switzerland and Denmark, and that Portugal, Ireland and Hungary each has an area of about 30,000 square miles.

In today's circumstances, now that this frontier acreage is considered to be in a primary category as prospective lands for oil and gas, it is only natural that, taking into consideration the great changes that have taken place over the past number of years in the world oil and gas situation, the government would be considered remiss, as the custodian of this asset, the Canada lands, if it were to perpetuate that situation.

Moreover, it is difficult to sympathize with an operator who complains about having to surrender half a multi-million acre spread, for which, as I said, he has paid practically nothing. It is difficult to see how this is an undue hardship, considering the relatively small area underlain by the average oil and gas field.

For example, the Hibernia oil field, with its one and a half billion or more barrels of oil reserves involves only some 30,000 acres. I repeat, 30,000 acres, not 30 million acres, on the basis of delineation results to-date.

*[Traduction]*

d'un permis, le Ministre peut renouveler celui-ci pour une période et à des conditions qu'il juge satisfaisantes. Toutes les entreprises participant à l'exploitation des terres du Canada connaissent cette disposition du règlement parce qu'elle existe depuis maintenant deux décennies. Par conséquent, nul ne devrait s'étonner à ce moment-ci qu'une des conditions de la prolongation d'une licence de production soit la cession d'une partie considérable des terres du Canada que le titulaire de la licence détenait déjà depuis douze ans. Aucun de ceux qui demanderont ce permis de renouvellement spécial ne saurait prétendre être lésé s'il leur faut, pour obtenir le permis demandé, renoncer à une partie de la superficie prévue par le permis original.

Le même concept s'applique au processus transitoire qui s'applique lors du transfert de droits existants à ceux prévus aux termes du nouveau régime, dans le projet de loi C-48, et ceci pour de bonnes raisons.

Dans le passé, lorsque la superficie des régions pionnières faisait partie de la catégorie secondaire, tertiaire ou même d'une catégorie plus basse, en tant que terres productives de pétrole et de gaz, par rapport à celles de l'Alberta ou d'ailleurs, les concessions portaient sur de vastes étendues des terres du Canada, et il s'agissait dans certains cas de superficies aussi grandes, sinon plus, que celle de certains pays d'Europe. Il y avait de bonnes raisons de procéder ainsi à cette époque-là, dont une des plus importantes était la réclamation par le Canada des terres du Nord et des régions inexplorées au large des côtes.

Pour se faire une idée de l'immensité de l'étendue des terres du Canada, qui couvrent 10 à 20 millions d'acres ou, en d'autres termes, de 15,000 à 30,000 milles carrés, il suffit de penser aux Pays-Bas qui n'ont qu'une superficie de 15,000 milles carrés environ, ou encore à la Suisse et au Danemark, ainsi qu'au Portugal, à l'Irlande et à la Hongrie, chacun d'une superficie de quelque 30,000 milles carrés.

Dans le contexte actuel, maintenant que les régions pionnières sont classées dans la catégorie primaire comme terres productives de pétrole et de gaz, il n'est que naturel, compte tenu des grands changements qui se sont produits dans le monde, au cours des dernières années dans le domaine du pétrole et du gaz, que le gouvernement n'ait pas jugé à propos, en tant que propriétaire des terres du Canada, de perpétuer cet état de choses.

En outre, il est difficile de sympathiser avec un exploitant qui se plaint d'avoir à céder la moitié d'une superficie de plusieurs millions d'acres, pour laquelle, comme je l'ai dit, il n'a pratiquement rien payé. Il est difficile de concevoir comment cela peut constituer une privation injuste étant donné la superficie relativement peu étendue que couvre un gisement moyen de pétrole et de gaz.

Ainsi, le gisement d'Hibernia, dont les réserves comprennent plus d'un milliard et demi de barils de pétrole, ne couvre que quelque 30,000 acres, je le répète, 30,000 acres, et non 30 millions d'acres, selon les résultats des travaux de délimitation faits à ce jour.

[Text]

One might well ask how many possible Hibernias might be left with an operator who is allowed to retain five to ten million acres out of ten to twenty million acres of holdings. Certainly there will be plenty of scope to retain prospective acreage as well as protective acreage in respect of any discovered reserves. Considering that most operators who seriously engage in oil and gas exploration in the frontier regions hold several millions of acres of rights, surrendering even half—and I do not say that all will have to surrender half—of those extensive tracts could hardly be considered harsh treatment.

Acreage reduction will therefore be a significant factor in the negotiation of existing rights into the new oil and gas regime that will prevail following passage of Bill C-48. Of course, where negotiations for special renewal permits prior to passage of the new Canada Oil and Gas Act already incorporate such reductions of acreage, this will hold through the transitional process into the new regime, with no further acreage-reduction requirements. So we will respect those reductions currently being negotiated.

Thus, negotiations that are being carried out at present that reach a successful conclusion prior to the passage of the new Canada Oil and Gas Act will serve to reduce the amount of work for both industry and government authorities involved in the transitional process from the existing regime to the new regime.

A wide range of criteria will figure in the negotiation of exploration agreements. However, I emphasize that these will be true negotiations, on a company-by-company basis. We do not enter them with fixed views or the intention to impose across-the-board conditions, irrespective of individual company situations. In fact, we have already asked the industry for advice on how our criteria should be applied.

I am sorry, Mr. Chairman, for having taken so long, but I felt it was important to put it on the record and not leave the impression that somehow we are out to grab half of their reserves on top of everything else that we are accused of grabbing.

**The Chairman:** Mr. Minister, we thank you for the answer. The committee did not want to have this material on its files without answers, where answers were possible. You have provided an answer—we have heard you read it—and certainly we will weigh our consideration of the question from what you have said, as well as from what they have said.

We have had a long morning and we have covered substantially the main points that concerned the committee. I thank you, Mr. Minister, and the members of your staff for coming here. While you may find our method of dealing with the bill to be vastly different from methods adopted in other areas, we believe this is an effective way of doing it, and we see no

[Traduction]

On pourrait fort bien se demander combien il reste de gisements comme celui d'Hibernia, si le titulaire d'un permis peut retenir de 5 à 10 millions d'acres sur un total de 10 à 20 millions. Il est certain qu'il y a suffisamment de terres pour qu'il puisse retenir une superficie qui présente de bonnes perspectives, tout en pouvant protéger ses intérêts en cas de découverte. Étant donné que la plupart des exploitants qui s'engagent sérieusement dans l'exploration du gaz et du pétrole dans les régions pionnières détiennent des droits sur plusieurs millions d'acres, le fait de céder la moitié et je ne dis pas qu'ils devront tous en céder la moitié, de ces immenses étendues peut difficilement être considéré comme un traitement injuste.

La réduction de la superficie constituera donc un facteur important au cours des négociations visant à modifier les droits existants en vue du nouveau régime sur le gaz et le pétrole qui sera en vigueur lors de l'adoption du projet de loi C-48. Évidemment, dans le cas des négociations relatives aux permis de renouvellement spéciaux, qui auront été amorcées avant l'adoption de la nouvelle Loi sur le gaz et sur le pétrole du Canada et qui auront porté sur la réduction de la superficie, cette réduction s'appliquera pendant le processus de transition précédant la mise en vigueur du nouveau régime, sans d'autres réductions de la superficie. Donc, nous respecterons les réductions faisant l'objet des négociations en cours.

Les négociations en cours qui seront conclues avant l'adoption de la nouvelle loi réduiront le volume de travail tant de l'industrie que des autorités du gouvernement participant au processus de transition qui précédera l'établissement du nouveau régime.

Les négociations concernant les accords d'exploration seront régies par de nombreux critères. Cependant, j'insiste sur le fait qu'il s'agira de véritables négociations menées avec chaque entreprise en particulier. Nous ne nous y engageons pas avec des idées fixes ou avec l'intention d'imposer des conditions globales, sans tenir compte de la situation de chaque entreprise. En fait, nous avons déjà demandé à l'industrie de nous faire part de son avis sur la façon d'appliquer nos critères.

Je regrette, monsieur le président, d'avoir pris la parole si longtemps, mais j'ai cru bon de faire inscrire ces propos au procès-verbal, pour ne pas laisser croire que nous voulons en quelque sorte enlever la moitié de leurs réserves aux exploitants, en plus de toutes les autres choses dont on nous accuse.

**Le président:** Monsieur le ministre, nous vous remercions de votre réponse. Le Comité ne voulait pas que ces documents restent sans réponse, dans la mesure du possible. Vous nous avez donné la réponse, nous vous avons entendu en faire lecture, et nous tiendrons certainement compte de ce que vous nous avez dit, de même que des propos qu'ont tenus les entreprises lors de l'étude de cette question.

La matinée a été longue et nous avons examiné les principaux points qui intéressaient le Comité. Je vous remercie, monsieur le Ministre, ainsi que les membres de votre personnel, d'avoir bien voulu comparaître. Vous trouverez peut-être notre façon d'étudier le projet de loi très différente de celle adoptée dans d'autres instances, mais nous croyons à son



[Text]

reason to change that method. Certainly it did not handicap you at all. Thank you, Mr. Minister.

**Hon. Mr. Lalonde:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators, for your patience and for giving me the opportunity to review the bill. As I indicated at the beginning of my statement, if any further explanations are required, I will certainly make myself available at any time convenient to you. Again, Mr. Chairman, I should like to express my appreciation to you for your patience.

**The Chairman:** Thank you. I should point out that the committee will meet again at 3.30 p.m. this afternoon in room 263-S.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, are we also meeting tomorrow morning?

**The Chairman:** Yes, at 9.30 a.m.; but the meeting is *in camera*.

**Senator Cook:** Who will be appearing this afternoon.

**The Chairman:** Professor Gault, of the Canadian Research Institute. The institute has filed a brief.

The committee adjourned.

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-48, to regulate oil and gas interests in Canada lands and to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act.

**Senator A. Irvine Barrow** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, because Senator Hayden had to be absent he asked me to chair this meeting this afternoon. We have as our subject matter Bill C-48, to amend the Oil and Gas Production and Conservation Act. You have been provided with a brief from the Canadian Institute of Resources Law with reference to Bill C-48. Their brief is entitled "A Framework for a Comparative Analysis."

In connection with our examination of Bill C-48 we had asked certain questions, and apparently the purpose of this survey is to bring together data concerning the offshore petroleum licensing regimes of Canada and other selected jurisdictions in order to enable valid comparisons to be made between the new federal regime for the continental shelf and previous federal regimes applicable to offshore developments, and so on.

We have with us today Professor Ian Townsend Gault, Professor in the Faculty of Law at the University of Calgary. Also with him is Mr. Rowland J. Harrison, Former Executive Director of the Canadian Institute of Resources Law.

Professor Townsend Gault, would you care to make an opening statement?

**Professor Ian Townsend Gault, Research Associate, Canadian Institute of Resources Law:** Thank you very much, Mr. Chairman. It is a pleasure and an honour to be here this afternoon in what I understand is the concluding session of

[Traduction]

efficacité et nous ne voyons aucune raison de la changer. Cette méthode ne semble certainement pas vous avoir dérangé. Merci, monsieur le Ministre.

**L'honorable M. Lalonde:** Merci, monsieur le président et honorables sénateurs de votre patience et de l'occasion qui m'a été donnée d'étudier le projet de loi. Comme je l'ai dit au début de ma déclaration, si vous voulez d'autres explications, je verrai certainement à être disponible à un moment qui vous conviendra. Monsieur le président, j'aimerais vous exprimer de nouveau mes remerciements pour votre patience.

**Le président:** Merci. Je désire souligner que le Comité siègera de nouveau à 15 h 30 cet après-midi à la pièce 263-S.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, siégeons-nous aussi demain matin?

**Le président:** Oui, à 9 h 30; mais cette séance sera à huis clos.

**Le sénateur Cook:** Quel témoin comparaitra cet après-midi?

**Le président:** M. Gault, du *Canadian Research Institute*. L'Institut a déposé un mémoire.

La séance est levée.

Le Comité sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier le bill C-48, Loi réglementant les droits relatifs au pétrole et au gaz sur les terres du Canada et modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz.

**Le sénateur A. Irvine Barrow** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, le sénateur Hayden ayant dû s'absenter, il m'a demandé de présider la séance cet après-midi. Nous devons étudier le bill C-48 modifiant la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz. Vous avez reçu un mémoire préparé par l'Institut canadien sur la législation des ressources au sujet du bill C-48. Le mémoire s'intitule: «Éléments d'analyse comparative».

A l'occasion de notre étude du bill C-48 nous avons posé certaines questions et il semble que l'objet de cette analyse soit de rassembler des données concernant les régimes de délivrance des licences d'exploration pétrolière des fonds marins au Canada et dans d'autres pays choisis de manière à fournir des comparaisons valables entre le nouveau régime fédéral pour le plateau continental et les régimes fédéraux précédents applicables aux projets de mise en valeur des fonds marins.

Nous avons aujourd'hui devant nous le professeur Ian Townsend Gault, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Calgary. Il est accompagné de M. Rowland J. Harrison, ancien directeur exécutif de l'Institut canadien sur la législation des ressources.

Professeur Townsend Gault, désirez-vous faire une déclaration préliminaire?

**Le professeur Ian Townsend Gault, adjoint de recherche, Institut canadien sur la législation des ressources:** Merci beaucoup, monsieur le président. C'est un plaisir et un honneur d'être présent aujourd'hui à la séance qui marquera la fin de



*[Text]*

your consideration of Bill C-48. I would like to begin by making a few remarks about the work of the Canadian Institute of Resources Law. I understand copies of our brochure have been liberally distributed.

The Canadian Institute of Resources Law was incorporated in September, 1979, as an independent non-profit-making body located within but not part of the University of Calgary. The Institute's objectives are the promotion of research into and education in the field of resources law generally. The Institute is managed by its own board of directors, mostly lawyers drawn from industry, private practice and academia from all parts of the country. It has a professional staff of four: the executive director and three research associates. The executive director is also a full-time member of the Faculty of Law in the University of Calgary, and the research associates have undertaken teaching duties within the faculty.

Institute projects undertaken to date include a major survey of Canadian law and policy pertaining to the exploitation of the hydro-carbon resources of the continental shelf, a project which Professor Harrison and I have undertaken which should result in a book on the Canadian continental shelf some time in 1983. We are also undertaking projects in mining in the north, forest tenures, alternative and conventional energy sources. We have also promoted several courses and conferences in the fields of resources and environmental law. Our work is supported financially by the Governments of Canada and Alberta, the Alberta Law Foundation, the Foundation for Legal Research, the International Bar Association and the private sector.

When bill C-48 was referred to the House of Commons Standing Committee on National Resources and Public Works, Professor Harrison and myself made a presentation to the committee, to which we submitted an Institute brief. That document has in turn been submitted to this committee by the Independent Petroleum Association of Canada, who appended it to their general submission, and I understand that members of the committee have received copies. Although the document has been brought before this committee by IPAC, I would like to begin my presentation by reiterating some of the caveats Professor Harrison and I made before the House of Commons committee.

The document is, briefly, an outline guide to the development and present state of the licensing regime for the exploration and production of offshore oil and gas in a variety of selected jurisdictions. The report was prepared on the basis of our primary source materials and also on the basis of work that Professor Harrison had done, and has been doing in Canada for some years, and that I myself had undertaken in Europe. Before coming to Canada a year and a half ago I was the Assistant Director of the Central Petroleum and Mineral Law Studies at the University of Dundee in Scotland. I also had an appointment as a visiting lecturer at the University of Oslo in Norway.

*[Traduction]*

votre étude du bill C-48. Pour débiter, je tiens à faire quelques remarques préliminaires au sujet de l'Institut canadien sur la législation des ressources. Je crois comprendre que vous avez reçu des exemplaires de notre brochure.

L'Institut canadien sur la législation des ressources a été constitué, en septembre 1979, en organisme indépendant à but non lucratif situé sur le campus de l'Université de Calgary, mais n'en faisant pas partie. Les objectifs de l'Institut sont de promouvoir la recherche et l'enseignement dans le domaine de la législation des ressources en général. L'Institut possède son propre conseil de direction, composé principalement d'avocats venant de l'industrie, de la pratique privée et des universités de toutes les régions du Canada. Son personnel comprend quatre personnes: le directeur exécutif et trois adjoints de recherche. Le directeur exécutif est également membre à plein temps de la faculté de droit de l'Université de Calgary et les adjoints de recherche occupent des postes de professeurs à cette même faculté.

Les projets entrepris par l'Institut jusqu'à ce jour comprennent une vaste étude de la législation et de la politique du Canada en ce qui concerne l'exploitation des ressources d'hydrocarbure du plateau continental, un projet que le professeur Harrison et moi-même avons entrepris et qui devrait mener à la publication d'un livre sur le plateau continental du Canada en 1983. Nous entreprenons également des projets d'étude sur l'industrie minière dans le Nord, les régimes fonciers applicables aux forêts et les ressources énergétiques traditionnelles et nouvelles. Nous avons également parrainé plusieurs cours et conférences dans les domaines des ressources et de la législation s'appliquant à l'environnement. Notre travail est subventionné par les gouvernements du Canada et de l'Alberta, l'Alberta Law Foundation, la Foundation for Legal Research, l'Association internationale du Barreau et le secteur privé.

Lorsque le Bill C-48 a été déposé au Comité permanent des Ressources nationales et des Travaux publics de la Chambre des communes, le professeur Harrison et moi-même avons comparu et nous lui avons présenté le mémoire de l'Institut. Ce document a par la suite été soumis à ce comité par l'Association pétrolière indépendante du Canada qui l'a annexé à son mémoire. Je crois que les membres du Comité en ont reçu des exemplaires. Bien que le document ait été présenté au Comité par l'APIC, j'aimerais tout d'abord reprendre certaines réserves que le professeur Harrison et moi avons formulées devant le Comité de la Chambre des communes.

En bref, le document donne un aperçu général de la mise en œuvre et de l'état actuel des régimes de délivrance des licences d'exploration et de production du pétrole et du gaz au large des côtes dans divers pays choisis à des fins de comparaison. Le rapport a été préparé à partir de données de source primaire, ainsi qu'en fonction des recherches effectuées par le professeur Harrison au Canada et des recherches que j'ai moi-même effectuées en Europe. Avant de venir au Canada, il y a un an et demi, j'étais directeur adjoint du Central for Petroleum and Mineral Law Studies, à l'Université de Dundee, en Écosse. J'étais également conférencier invité à l'Université d'Oslo, en Norvège.

## [Text]

Clearly, the aspects of each regime to be examined and the list of jurisdictions are to some extent subjective. Nevertheless, it was felt that the aspects we have chosen to examine represent the highlights, as it were, of each regime: the non-Canadian jurisdictions were selected because it seemed appropriate to attempt a comparison of Bill C-48 with states such as Australia, Norway, the United Kingdom and the United States, with which Canada has so many cultural and political ties as well as common basis for the legal system. The idea for adopting the comparative approach was prompted by the comparisons which were being drawn in the press and elsewhere and not always accurately or wisely—between the provisions of Bill C-48 and, for example, similar legislation in the United Kingdom and Norway.

It seemed logical to start with an examination of federal regulations pertaining to the offshore: the 1961 and 1977 regulations, the provisions of Bill C-20 which lapsed, and finally Bill C-48. To round off the Canadian picture we included the Newfoundland regulations and the proposed Nova Scotia regulations.

For the North Sea we have taken the Norwegian regulations of 1965 and 1972. Norway appears twice, because the later set of regulations did not, on the whole, specifically repeal the former and therefore both regimes are relevant. The latest set of petroleum production regulations issued by the United Kingdom government complete the survey of the North Sea; and the current regimes of the United States and those promulgated by Denmark for Greenland are included, these two jurisdictions being Canada's neighbours. Finally, the Australian regime is included for purposes of comparison with another Commonwealth federal system.

The brief as it has been presented to some members of the committee is rather difficult to follow because it was in fact designed to have fold-out pages after the textual introduction, but in the form in which it is now before you it looks like a series of rather obscure computer printouts. We might be able to supply further copies in the near future, however.

The brief was prepared by us before Bill C-48 was amended, and therefore it does not take into account any subsequent amendments.

The survey aims to be precise and accurate, but comparison can be misleading when reduced to their bare bones in this way. It should be observed that this is, after all, merely a framework for comparative analysis. It is perhaps a point of departure for other work. It was nonetheless felt that it would be useful for lawyers and non-lawyers alike when considering the proposed legislation currently under discussion. Finally, in concentrating on the exploration and production of licensing regimes per se, no mention is made of a crucial element of the total government take—taxation. Similarly, most governments have now equipped themselves with a host of powers for the disposition of petroleum in times of emergency; it was not felt necessary to go into this in great detail.

## [Traduction]

Il est évident que les éléments de chaque régime étudié et les divers pays ont été choisis avec un certain degré de subjectivité. Néanmoins, nous pensons que les éléments que nous avons choisis d'étudier, représentent les faits saillants de chaque régime. Nous avons choisi d'étudier certains pays parce qu'il nous semblait approprié d'établir une comparaison entre le bill C-48 et la réglementation en vigueur dans des États tels que l'Australie, la Norvège, le Royaume-Uni et les États-Unis, avec lesquels le Canada a de nombreux liens culturels et politiques, ainsi qu'un système juridique qui comporte de nombreux points communs. L'idée d'adopter une approche comparative est venue du fait que de nombreuses comparaisons étaient effectuées, dans la presse et ailleurs, pas toujours exactes ou sages, entre les dispositions du bill C-48 et, par exemple, une réglementation analogue au Royaume-Uni et en Norvège.

Il nous a semblé logique de commencer notre étude par le règlement fédéral visant les fonds marins, le règlement de 1961 et de 1977, les dispositions du bill C-20, périmé, et finalement le bill C-48. Pour donner une idée complète du contexte canadien nous avons inclus la réglementation en vigueur à Terre-Neuve et les règlements proposés en Nouvelle-Écosse.

En ce qui concerne la mer du Nord, nous avons choisi la réglementation adoptée en 1965 et en 1972 par la Norvège. La Norvège figure deux fois dans notre mémoire parce que les derniers règlements adoptés en 1972 n'ont pas remplacé complètement les précédents règlements et, par conséquent, les deux régimes sont toujours pertinents. Les derniers règlements applicables à la production pétrolière, adoptés par le gouvernement du Royaume-Uni, complètent l'étude portant sur la mer du Nord; nous y avons inclus les régimes actuels des États-Unis et ceux adoptés par le Danemark pour le Groënland, ces deux pays étant voisins du Canada. Enfin, le régime australien est inclus aux fins de comparaison avec un autre système fédéral du Commonwealth.

Le mémoire, tel qu'il a été présenté à certains membres du Comité, est difficile à suivre parce qu'il n'avait pas été conçu pour être consulté dans la forme où il est présenté aujourd'hui. Il ressemble malheureusement à une série d'états imprimés plutôt obscurs. Nous pourrions probablement vous fournir d'autres exemplaires très prochainement.

Le mémoire a été préparé avant la modification du bill C-48 et, par conséquent, il ne tient pas compte de toute modification ultérieure.

L'étude se veut précise et exacte, mais les comparaisons peuvent être trompeuses lorsqu'elles sont réduites à leur plus simple expression comme c'est le cas ici. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'éléments d'une analyse comparative. Ce n'est donc qu'un point de départ. Nous avons toutefois pensé qu'elle serait utile aux juristes, ainsi qu'aux non-juristes, lorsqu'ils examineront la législation proposée. Enfin, en nous concentrant sur les régimes de délivrance de licences d'exploration et de production, nous n'avons fait aucune mention d'un élément essentiel qui est celui de la part du gouvernement, l'imposition. De même, la plupart des gouvernements ont maintenant à leur disposition toute une série de pouvoirs leur permettant de



[Text]

The major part of my submission this afternoon will develop some of the issues picked out in our framework for comparative analysis. It is my intention to touch on some aspects of Bill C-48 which pose peculiar legal problems, and comment on them in the context of the British and Norwegian experience with respect to these particular problems.

Some background may be helpful here. The Canada Oil and Gas Land Regulations of 1961 were the first rules intended to apply to the Canadian offshore. On the other side of the Atlantic, the oil industry was only then becoming aware of the possibility of the hydrocarbon production potential of the North Sea continental shelf. It is well known from the 1920s and 1930s that petroleum did not exist in commercial quantities either in the United Kingdom or Norway, but the discovery of a large deposit of natural gas near the Dutch coast focused attention on the continental shelf. The international community had, in 1958, codified international law with respect to the state's rights in the petroleum resources of the offshore in the Convention on the continental shelf of that year. Since it was clear that offshore operations could only proceed with the sanction of the adjacent coastal state, the United Kingdom and Norway began, under pressure from the industry, to put in place a licensing regime for hydrocarbon exploration and production, and by 1965 not only were these regulations in place but the two states had delimited their continental shelf boundary.

The matter of the terms and conditions attaching to production licences in particular was carefully considered. At that time abundant supplies of crude oil were available from the Middle East at a cost approximately one-fifth of today's world price.

Nonetheless, the United Kingdom in particular had, since the end of the First World War, been anxious to ensure an adequate and dependable supply of crude oil, mostly to service the Royal Navy, and then, since the end of the Second World War, to supply the ever increasing needs of British industry. North Sea oil as an emergency reserve was therefore most attractive.

It is clear that both countries realized that they were competing for the interests of the oil industry not only with each other, but also with other areas with a proven production record, the Middle and the Far East. The financial return for the companies had to be set at a level which would make the North Sea exceedingly attractive, but would not cause undue concern or offence to the Middle East oil-producing states. But the North Sea countries had another advantage which they did not hesitate to advertise—the political stability of the United Kingdom and Norway, a traditional respect for the principles of the sacredness of contract, their “good name” and reputation with industry. The United Kingdom in particular as a large trading nation was not unduly concerned about the

[Traduction]

disposer du pétrole en cas d'urgence; nous n'avons pas jugé nécessaire d'étudier cette question en détail.

La majeure partie de mon exposé portera sur certaines des questions soulevées par nos éléments d'analyse comparative. J'ai l'intention d'aborder certains aspects du bill C-48 qui posent des problèmes juridiques particuliers et d'y apporter certains commentaires en prenant pour exemple l'expérience britannique et norvégienne.

A cette fin, il pourrait être utile de revenir en arrière. Le règlement de 1961 sur les terres pétrolifères et gazières du Canada est le premier ensemble de règles visant à s'appliquer aux fonds marins canadiens. De l'autre côté de l'Atlantique, l'industrie pétrolière commençait à peine à prendre conscience des possibilités de la production d'hydrocarbures sur le plateau continental de la mer du Nord. On savait fort bien, depuis les années 1920 et 1930, que le pétrole n'existait pas en quantité commerciale ni au Royaume-Uni ni en Norvège, mais la découverte d'un important gisement du gaz naturel près de la côte hollandaise a attiré l'attention sur le plateau continental. La communauté internationale avait, en 1958, codifié le Règlement international relatif aux droits des États sur les ressources pétrolières des fonds marins dans la Convention sur le plateau continental adoptée cette année-là. Puisqu'il était évident que les projets d'exploration des fonds marins ne pouvaient être effectués qu'avec la permission des États côtiers adjacents, le Royaume-Uni et la Norvège ont commencé, sous la pression de l'industrie, à mettre en œuvre des régimes de délivrance de licences d'exploration et de production d'hydrocarbures et, en 1965, non seulement ces règlements étaient en vigueur, mais les deux pays avaient délimité les frontières de leur plateau continental.

La question des modalités, liées aux licences de production en particulier, était soigneusement examinée. A cette époque, des approvisionnements abondants de pétrole brut étaient disponibles du Moyen-Orient à un coût s'élevant à environ un cinquième du prix mondial actuel.

Quoi qu'il en soit, le Royaume-Uni, en particulier, avait, depuis la fin de la Première Guerre mondiale, tenté de s'assurer d'un approvisionnement adéquat et sûr de pétrole brut, surtout pour la Marine royale, et, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, en vue de répondre aux besoins toujours croissants de l'industrie britannique. Le pétrole de la mer du Nord, comme réserve d'urgence, devenait donc extrêmement intéressant.

Il est évident que les deux pays ont réalisé qu'ils se faisaient mutuellement concurrence pour attirer l'industrie pétrolière et qu'ils concurrençaient également d'autres régions dont la production n'était plus à prouver, le Moyen-Orient et l'Extrême-Orient. Les revenus que devaient en tirer les compagnies devaient être fixés à un niveau qui rendrait la mer du Nord extrêmement intéressante, sans pour autant provoquer d'inquiétude dans les États producteurs de pétrole au Moyen-Orient. Les pays de la mer du Nord possédaient un autre avantage, qu'ils ne manquèrent pas de faire valoir, la stabilité politique du Royaume-Uni et de la Norvège, le respect traditionnel des principes sacrés d'un contrat, leur «bonne réputation» vis-à-vis l'industrie. Le Royaume-Uni en particulier,



## [Text]

introduction of foreign-based companies in this way; large parts of British industry were similarly controlled.

By the end of the 1960s, however, the position was beginning to change, and change radically. The increasing instability in the Middle East was making the North Sea more attractive politically, and early results from shelf exploration were most encouraging. Even with the comparatively high costs of offshore operations, some large fields had already been discovered which would certainly be commercially viable. The Norwegians realized that these discoveries were more than sufficient for their domestic needs and therefore were confronted early on with the probability that they would become a net exporter of petroleum. And petroleum, therefore, was more than just a desirable bonus; it became an important element in the trading potential of a nation which, though far from poor, lagged behind other European states such as West Germany in terms of wealth. Accordingly, the government of the day determined that it could no longer leave a large part of offshore operations in the hands of foreign-based companies. Some Norwegian companies were actively engaged in offshore operations—in fact most of the members of the consortia—but it was felt that greater supervision and control of technical, industrial and economic matters was required and that the government or its agents should be invested with such powers and controls.

The new licensing regime was designed to fit into its transnational context just as its forerunner had done. In the late 1960s the government commissioned a detailed survey of the licensing regimes and policies of all petroleum-producing countries which revealed the global shift to greater controls on production and state participation. The new licensing regime was to reflect the report's findings and recommendations.

Control over offshore operations was to be split; supervision, legal matters and overall responsibility were to remain with the central government, but technical aspects of management were to vest in the petroleum directorate, and the government's commercial interests were managed by a state-owned oil company, STATOIL.

STATOIL was founded in mid-1972 and the new licensing regime which followed at the end of that year provided, among other things, that all licences granted thereunder would include an element of state participation. STATOIL became partner in some existing licences, but this participation was stipulated as, for example, a condition for granting of an assignment of interests or as a condition for the regranting of licences which had been surrendered.

State participation was not then imposed by legislation on existing licences. Indeed, it is rather difficult to say to what extent, if any, the provisions of the 1972 decree apply to existing licences. The government indicated that certain provi-

## [Traduction]

comme nation commerciale importante, ne se préoccupait pas particulièrement de l'arrivée de sociétés étrangères; d'importants segments de l'industrie britannique étaient contrôlés d'une manière analogue.

Vers la fin des années 1960, toutefois, il commença à se produire un changement radical. L'instabilité croissante au Moyen-Orient rendait la mer du Nord très intéressante politiquement et les premiers résultats de l'exploration du plateau étaient très encourageants. Même avec le coût relativement élevé des projets d'exploration des fonds marins, quelques gisements importants avaient déjà été découverts qui allaient se révéler rentables. Les Norvégiens réalisèrent que ces découvertes étaient plus que suffisantes pour répondre à leurs besoins intérieurs et, par conséquent, ont dû faire face très rapidement à la probabilité de devenir un exportateur de pétrole. Le pétrole devenait donc plus qu'une prime souhaitable; il devenait un élément important du commerce du pays qui, bien que loin du seuil de la pauvreté, traînait derrière d'autres États européens, notamment l'Allemagne de l'Ouest. Le gouvernement de l'époque décida donc qu'il ne pouvait plus laisser une grande partie de l'exploration des fonds marins entre les mains de sociétés étrangères. Quelques sociétés norvégiennes étaient engagées activement dans l'exploration des fonds marins, de fait la majeure partie des membres du consortium, mais il fut décidé qu'un plus grand contrôle des questions techniques, industrielles et économiques était nécessaire et que le gouvernement ou ses agents devraient être investis de tels pouvoirs de contrôle.

Le nouveau régime de délivrance des licences a été conçu pour s'intégrer au contexte transnational, tout comme le précédent. Vers la fin des années 1960, le gouvernement a financé une étude détaillée des régimes et des politiques de délivrance de licences de tous les pays producteurs de pétrole, étude qui révéla que la tendance générale était vers un plus grand contrôle de la production et une participation de l'État. Le nouveau régime de délivrance des licences devait refléter les conclusions et les recommandations du rapport.

Le contrôle sur les projets d'exploration des fonds marins devait être partagé; la supervision, les questions juridiques et la responsabilité générale devaient demeurer entre les mains du gouvernement central, mais les aspects techniques de la gestion devaient être confiés aux directions pétrolières et les intérêts commerciaux du gouvernement devaient être gérés par une société d'état, la STATOIL.

STATOIL a été créée vers le milieu des années 1972 et le nouveau régime de délivrance des licences adopté à la fin de cette année-là prévoyait, entre autres, que toutes les licences accordées en vertu de ce régime comprendraient un élément de participation de l'État. STATOIL est devenue un associé dans certaines des licences en vigueur, mais cette participation prenait la forme, par exemple, d'une condition d'obtention d'une partie des intérêts ou d'une condition préalable du nouvel octroi d'une licence qui avait été abandonnée.

La participation de l'État n'était pas alors imposée aux licences existantes par voie de réglementation. Il est donc difficile de dire dans quelle mesure les dispositions du décret de 1972 s'appliquaient aux licences en vigueur, si tel était le

## [Text]

sions of the new decree would apply retroactively, but to date has only sought to enforce one material provision, the demand that royalty payments be made quarterly rather than half-yearly. This requirement is clearly to the financial disadvantage of licensees and has been opposed by them. At one time it was thought that the government was unlikely to be challenged on this in the courts since to do so might prejudice the licensee's chances in future licensing rounds. Nonetheless, Phillips Petroleum Norway has commenced litigation seeking to invoke a provision of the Norwegian constitution which appears to offer a guarantee against the retroactive effect of the legislation. This matter is still before the courts.

Until now almost all of the activity on the Norwegian continental shelf has been confined to the area south of 62 degrees of latitude. The previous Norwegian government had intended to confine activities north of this point to Norwegian companies only, using foreign-based companies only for certain specialized matters, and it remains to be seen if the new Conservative government in Norway intends to effect any changes here.

The oil industry in Norway has organized itself through the North Sea Operators' Committee of Norway. There is no doubt that the committee has had some success in making representations to the Norwegian government which have resulted in the modification of, for example, the extent to which the 1972 decree would apply to previously granted licences, the development of the system for the valuation of petroleum for the calculation of royalty, and certain aspects of tax legislation.

Fundamental changes in the United Kingdom's regime were delayed until 1975. The British Labour Party, when in opposition in 1971 and 1975, had produced plans for a state-owned oil company and, indeed, nationalization of the oil industry had at one time in the 1960s been official Labour Party, though never Labour government, policy. On its return to office in 1974, Labour began to put its policies into effect. The British National Oil Corporation was set up in 1976 by the 1975 Petroleum and Submarine Pipelines Act. The act also included new regulations governing production licences. In other words, there would be retroactive application to existing and new licences. State participation was to be made a compulsory part of all future licences, but was not imposed by legislation on existing licences.

The government wished to secure participation in these existing licences, but recognizing perhaps that opposition would do some damage to its relations with the oil industry, and perhaps influenced by the Norwegian government example, decided the British National Oil Corporation should negotiate a share in existing licences.

There is still a shroud of secrecy covering these negotiations and their subsequent result, but it is clear that in all cases

## [Traduction]

cas. Le gouvernement a fait savoir que certaines dispositions du nouveau décret s'appliqueraient rétroactivement, mais jusqu'à ce jour, n'a cherché qu'à appliquer une disposition matérielle, celle qui stipulait en fait que les redevances devaient être versées trimestriellement plutôt que semestriellement. Cette demande présente évidemment des inconvénients financiers pour les détenteurs de licences qui s'y sont donc opposés. On pensait alors qu'il était peu probable que le Gouvernement soit traîné devant un tribunal, puisque les chances du détenteur de licence d'obtenir une nouvelle licence auraient pu être réduites à la suite d'un tel geste. Quoi qu'il en soit, la société Phillips Petroleum Norway a intenté des poursuites, alléguant une disposition de la constitution norvégienne qui semble offrir une garantie contre l'effet rétroactif d'une réglementation. La question est toujours devant les tribunaux.

Jusqu'à présent, presque toutes les activités sur le plateau continental norvégien ont été limitées à une région au sud du soixante-deuxième parallèle. Le Gouvernement norvégien précédemment avait l'intention de limiter les activités au nord de ce point aux sociétés norvégiennes uniquement, ayant recours aux sociétés étrangères dans certains domaines spécialisés. Il reste à savoir maintenant si le nouveau Gouvernement conservateur de la Norvège a l'intention de modifier sa réglementation à ce sujet.

L'industrie pétrolière en Norvège s'est organisé grâce au North Sea Operators' Committee of Norway. Il ne fait aucun doute que le Comité a remporté quelque succès auprès du gouvernement norvégien qui a décidé de modifier, par exemple, la portée du décret de 1972 relativement aux licences précédemment délivrées, à la mise au point du système d'évaluation du pétrole pour le calcul de la redevance et à certains aspects de la réglementation fiscale.

On a attendu jusqu'en 1975 pour apporter des modifications fondamentales au régime du Royaume-Uni. Le Parti travailliste, qui était dans l'opposition de 1971 à 1975, avait élaboré des plans visant à la création d'une société pétrolière d'État et, bien sûr, la nationalisation de l'industrie pétrolière, avait été, au cours des années 60, une politique proposée par le Parti. Lorsqu'il reprit le pouvoir en 1974, le Parti commença à mettre cette politique en vigueur. La British National Oil Corporation était créée en 1976 par la Petroleum and Submarine Pipelines Act de 1975. La loi comprenait également de nouveaux règlements concernant les licences de production. En d'autres mots, il y aurait une application rétroactive des licences en vigueur et des nouvelles licences. La participation de l'État devait devenir une condition de toute future licence, mais ne fut pas imposée aux licences en vigueur par réglementation.

Le Gouvernement désirait garantir une participation dans ces licences en vigueur, mais a probablement reconnu que toute opposition rendrait difficile ses relations avec l'industrie pétrolière et, peut être influencée par l'exemple du Gouvernement norvégien, décidait que la British National Oil Corporation devrait négocier une part des licences en vigueur.

Le secret est toujours bien gardé sur les négociations en cours et les résultats, mais il est évident que dans tous les cas,



## [Text]

BNOC was content with a seat on the management committee of each field, and the power of disposition over a minimum of 51 per cent of the petroleum subsequently produced. This, then, is not state participation in its true sense. The government claimed that participation in existing licences would result in a "no gain-no loss" situation for the companies. While that may be true on paper, there is no doubt that many companies felt the intrusion of the corporation keenly, and resented having to share confidential information with it. The corporation has no obligation to contribute to past or future operating costs.

The British National Oil Corporation was to engage in active participation in the proper sense of the term in new licences. The government proposed that effective participation by either the corporation or the British Gas Corporation would be on a carried-interest basis—the participating corporation would have an option to exercise a right to participate in a commercial find which would obligate it to pay its share of future, but not past, exploration costs. Industry objection to this proposal was vociferous, and the government seems to have modified its proposals accordingly. The participating corporation would pay its appropriate share—usually 51 per cent—of all costs under all licences.

The Conservative government in Britain has recently removed many of the advantages previously enjoyed by the corporation and resented by the private sector. Thus, it now pays all taxes and it is not entitled to sit on operating committees of fields where it is not a participant. Plans to encourage the private investment corporation are also currently being studied.

Both the United Kingdom and Norway are reviewing current legislation pertaining to the offshore. Harrison and I were in Norway this summer, working on our continental shelf study, we discussed the new Norwegian draft act with government officials, and it will be interesting to see how and to what extent, if any, they will attempt to apply this act retroactively on existing licences.

In my summary I have attempted to outline the highlights, as it were, of the extent to which the United Kingdom and Norway, in a sense, changed the rules in the middle of the game without losing too many of the players in the process. Indeed, in a sense the rules were changed if not with the consent of the players then at least in a way which reflected their views and interests. The industry's impact on the norm pricing system in Norway is an example of that.

An analogy to the rules of the game is one you often find being drawn, and that is certainly the case in Canada today. I would suggest we are discussing something more than the simple alteration of the legal regime, however, because the rules here are those of the law of contract. The present production licence in the United Kingdom, at least, is an almost unique admixture of contract and regulation, a contract with strong regulatory elements, and the state, therefore, plays two roles. It is at once a party to the contract and the

## [Traduction]

la BNOC s'est vu accorder un siège au Comité de direction de chaque champ pétrolifère et le pouvoir de disposition d'un minimum de 51 p. 100 du pétrole produit ultérieurement. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une véritable participation de l'État. Le Gouvernement déclare que la participation aux licences en vigueur n'entraînerait «aucun gain ni aucune perte» pour les sociétés. Quoique cela soit vrai sur papier, il ne fait aucun doute que de nombreuses sociétés n'ont pas vu d'un très bon œil l'intrusion de la société d'État et ne sont pas très heureuses d'avoir à partager des renseignements confidentiels avec celle-ci. La société d'État n'est pas obligée de participer aux coûts d'exploitation passés ou futurs.

La British National Oil Corporation devait parvenir à une véritable participation dans les nouvelles licences. Le Gouvernement avait proposé qu'une participation réelle de la société ou de la British Gas Corporation se ferait en fonction d'un intérêt reporté, la société participante ayant le choix d'exercer un droit de participation dans une découverte commerciale, ce qui l'obligerait alors à payer sa part des coûts futurs d'exploration, mais non des coûts passés. L'industrie s'opposa violemment à ce projet et le Gouvernement semble avoir modifié sa proposition en conséquence. La société participante devra payer sa part, habituellement 51 p. 100, de tous les coûts, aux termes de toutes les licences.

Le Gouvernement conservateur en Angleterre a récemment éliminé de nombreux avantages dont jouissait précédemment la société et qui n'avaient pas été très bien accueillis par le secteur privé. Celle-ci doit donc dorénavant payer toutes les taxes et n'a pas le droit de siéger au Comité d'exploitation des champs pétrolifères lorsqu'elle ne participe pas. Des plans visant à encourager l'investissement privé sont également à l'étude à l'heure actuelle.

Tant le Royaume Uni que la Norvège ont modifié leur législation actuelle applicable au fond-marin. Le professeur Harrison et moi-même étions en Norvège cet été, travaillant sur notre étude du plateau continental, et nous avons eu l'occasion de discuter avec les fonctionnaires du Gouvernement norvégien du projet de loi proposé. Il est intéressant de voir dans quelle mesure ils ont essayé d'appliquer rétroactivement cette loi aux licences existantes.

Dans mon mémoire, j'ai tenté de mettre en évidence de quelle manière le Royaume Uni et la Norvège ont modifié les règles en plein milieu du jeu sans perdre trop de joueurs. Il est vrai que si les règles ont été changées sans le consentement des joueurs, le gouvernement a du moins tenté de tenir compte de leurs opinions et de leurs intérêts. L'influence de l'industrie dans le système d'établissement des prix en Norvège en est un exemple.

On fait souvent allusion aux règles du jeu et c'est certainement le cas au Canada aujourd'hui. Toutefois, je suggère que nous discutons d'un point plus important que la simple modification d'un régime juridique, parce que les règles en question sont celles qui régissent les contrats. La licence actuelle de production, au Royaume-Uni du moins, est un mélange presque unique de contrat et de réglementation, un contrat comprenant des éléments très forts de réglementation, et l'État, par conséquent, joue deux rôles. L'état est à la fois partie au



[Text]

regulator. There is no doubt that the doctrine of parliamentary sovereignty effectively answers the question of Parliament's ability to effect changes. But the impact of those changes on the legal security which licensees thought they enjoyed is perhaps another matter.

The casting of the production licence in the form of a contract was presumably done to foster confidence in and dependency on the agreement made between the government and the licensee; but the matter of confidence goes not only to the agreement itself but also to the ways in which, for example, discretionary powers vested in the government will be exercised.

That point has been made in the Canadian context by Professor Thompson and Professor Harrison. In an analysis of these changes I would submit that what emerges is the most important question: It goes not to the legality but to the acceptability of change. This can be measured, for example, by the length of the queue outside the minister's door waiting for licences.

The factors determining the acceptability as considered not only by industry but by those investing in the petroleum industry, include not only the terms and conditions of the licence but the legal security which the licensee hopes to enjoy.

It is fair to say that some changes in the U.K. and Norwegian regimes must have been reasonably foreseeable, once the extent of the offshore petroleum-producing potential of the North Sea had become apparent, and especially in view of the rapid rise of world prices following the Yom Kippur War. This rise made the field in the North Sea, which had hitherto been marginal, commercially viable. The circumstances had, indeed, changed since 1965, when the first licences were granted.

Norway's present position is different from that of the United Kingdom and Canada. Its needs are much more modest and it wishes to proceed slowly with the development of the continental shelf north off the 62nd degree of latitude. It wishes to entrust this work to Norwegian companies. The United Kingdom intends to expand its activities because its needs are much greater, and there are enormous areas of shelf left to explore. While the present government continues the example of its predecessor in lightening up the fiscal regime, it is clear that with the acceptability, or length-of-queue test, as a guide, even though the queue is perhaps not as long as once it was, the bargain on the offer from government to industry remains, in their judgment, a good one.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Townsend Gault. Are there any questions, honourable senators?

**Senator Cook:** Professor, many of us on the committee are worried about the possibility of Canada's enacting retroactive provisions. You point out that the sanctity of the contract is a most important element. In connection with the 25 per cent

[Traduction]

contrat et surveillant. Il ne fait pas de doute que la doctrine de la souveraineté parlementaire répond efficacement à la question de l'aptitude du Parlement à apporter des modifications. Toutefois, les répercussions de ces dernières sur la sécurité juridique, dont pensaient jouir les titulaires de licences, constituent peut-être une autre question.

La distribution de licences de production sous forme de contrats visait probablement à encourager la confiance et la sujétion à l'accord conclu entre le gouvernement et le titulaire de licence. Toutefois, la question de confiance ne s'applique pas seulement à l'accord lui-même mais également, aux modalités d'exercice par exemple, des pouvoirs discrétionnaires dévolus au gouvernement.

MM. Thompson et Harrison ont fait ressortir cette question dans le contexte canadien. J'estime que dans l'analyse de ces modifications, il se dégage une question extrêmement importante, à savoir qu'il ne s'agit pas de la légalité mais de l'acceptabilité des modifications. L'importance des files d'attente devant la porte du Ministre, en attendant la délivrance des licences, en donne par exemple une idée.

Les facteurs qui déterminent l'acceptabilité, non seulement du point de vue de l'industrie mais de ceux qui investissent dans l'industrie pétrolière, comprennent non seulement les modalités de la licence, mais aussi la sécurité juridique dont les titulaires de licences espèrent jouir.

Il est juste de dire que certaines modifications apportées dans les régimes du Royaume-Uni et de Norvège étaient raisonnablement prévisibles, dès que l'importance du potentiel de production de pétrole sous-marin de la Mer du Nord a été connu et, plus particulièrement, en raison de l'augmentation rapide des prix mondiaux du pétrole, à la suite de la guerre Yom Kippur. Cette augmentation a rendu le gisement de la Mer du Nord, jusqu'ici marginal, commercialement viable. Toutefois, les circonstances ont changé depuis 1965, époque à laquelle les premières licences ont été délivrées.

La situation actuelle de la Norvège est différente de celle du Royaume-Uni et du Canada. Ses besoins sont beaucoup plus modestes et elle désire procéder lentement à l'exploitation du plateau continental, situé au nord du 62<sup>e</sup> degré de latitude. Elle désire confier ce travail à des sociétés norvégiennes. Le Royaume-Uni a l'intention d'accroître ses activités, parce que ses besoins sont beaucoup plus importants et qu'il reste d'énormes zones du plateau continental à explorer. Bien que le gouvernement actuel suive l'exemple de son prédécesseur dans l'allègement du régime fiscal, et se laisse guider par le critère d'acceptabilité, ou par l'importance de la file d'attente, même si elle n'est peut-être pas aussi longue qu'autrefois, il n'en demeure pas moins qu'on juge satisfaisante l'offre par le gouvernement à l'industrie.

Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Je vous remercie monsieur Townsend Gault. Avez-vous des questions, honorables sénateurs?

**Le sénateur Cook:** Monsieur, de nombreux membres du Comité sont préoccupés par la possibilité que le Canada promulgue des dispositions rétroactives. Vous signalez que l'inviolabilité du contrat est un élément très important. Relati-

[Text]

back-in, particularly with respect to offshore Newfoundland, would you care to express an opinion on whether or not that is a retroactive provision?

**Professor Townsend Gault:** Mr. Chairman, it seems to me that that is what is being planned. Those clauses of the bill introduce a 25 per cent retroactive crown share, yes.

**Senator Buckwold:** Has anything like that been done in any of these other regimes you referred to? Have Norway or the U.K. followed that type of practice?

**Professor Townsend Gault:** There is no doubt, senator, that the U.K. government would have legislated state participation in existing licences, had the oil industry not agreed to negotiate. I think it did not do so because it did not want to participate in the same way in all fields.

As I say, the exact conclusions of this are rather difficult, because the agreements between BNOC and the licensees are not public. It is more or less clear that BNOC had more interest in certain fields than in others. One of the difficulties about legislating is that, in a sense, it is more or less equal for all companies. But, no, they did not legislate; they negotiated. Indeed, they made it tacitly clear that those companies who did not negotiate, and negotiate in good faith and co-operate, might be discriminated against in future licensing rounds. I think that has happened.

**Senator Buckwold:** Would you consider that a breach of the sanctity of contract then?

**Professor Townsend Gault:** Well, the violence done to the sanctity of contract in the United Kingdom came through the legislative changes in the terms and conditions which attached to the licence. These had always been in the form of what are called "model clauses" Orders in Council. There have been several sets of them in the U.K. Usually, as each licence grant comes out, out comes another set of model clauses.

The 1975 act imposed the new set of model clauses on all existing licences. These clauses went to matters such as control over production—all aspects of production. The sorts of controls which did exist in the United Kingdom law in the Energy Act were quite restricted, but they are now operating under the 1975 act according to ministerial discretion. That, I think, was undoubtedly a retroactive alteration of a production licence and did some violence to the sanctity of contract. That is, of course, if you accept the proposition that the United Kingdom petroleum production licence is a contract. That matter is now beyond dispute, I think. I would suggest that the situation is the same in Canada.

**Senator Cook:** Would you look upon it as a contract, in view of the fact that the operator borrows money on it and generally obligates himself on the strength of the position of it?

[Traduction]

vement au 25 p. 100 de droits d'option, plus particulièrement en ce qui concerne les fonds sous-marins de Terre-Neuve, pourriez-vous exprimer une opinion sur l'existence éventuelle d'une disposition rétroactive?

**M. Townsend Gault:** Monsieur le président, il me semble que c'est ce que l'on envisage. Ces articles du bill introduisent effectivement une part rétroactive de la Couronne de 25 p. 100.

**Le sénateur Buckwold:** Des dispositions de ce genre ont-elles été prises dans les autres régimes auxquels vous faisiez allusion? La Norvège ou le Royaume-Uni ont-ils suivi une pratique de ce genre?

**M. Townsend Gault:** Sénateur, il est certain que, si l'industrie pétrolière n'avait pas accepté de négocier, le gouvernement du Royaume-Uni aurait légiféré sur la participation de l'État aux licences existantes. Je pense qu'il ne l'a pas fait, parce qu'il ne voulait pas participer de la même façon dans tous les gisements.

Comme je l'ai dit, il est assez difficile de tirer des conclusions exactes de cette situation, parce que les accords entre la BNOC et ses titulaires de licences ne sont pas publics. Il est plus ou moins évident que la BNOC possédait davantage d'intérêts dans certains gisements que dans d'autres. Une des difficultés de la législation est que, dans un sens, elle s'applique plus ou moins également à toutes les sociétés. Mais en fait, le gouvernement n'a pas légiféré, il a négocié. Il a précisé tacitement que les sociétés qui n'ont pas négocié de bonne foi et qui n'ont pas collaboré, pourraient faire l'objet de discrimination, dans la future délivrance de licences. Je pense que c'est ce qui s'est produit.

**Le sénateur Buckwold:** Considérez-vous donc qu'on a enfrein l'inviolabilité du contrat?

**M. Townsend Gault:** Au Royaume-Uni, l'atteinte portée à l'inviolabilité du contrat découle des modifications législatives dans les clauses des licences. Ces dernières ont toujours été sous la forme de ce qu'on appelle: «clauses types»—décrets du Conseil. Il en existe plusieurs séries au Royaume-Uni. D'ordinaire, chaque délivrance de licence est marquée par de nouvelles clauses types.

La loi de 1975 en a imposé une nouvelle série pour les licences en vigueur. Ces clauses traitaient de questions telles que le contrôle de la production—tous les aspects de la production. Les divers contrôles prescrits par la Loi sur l'énergie du Royaume-Uni étaient très limités et ils sont maintenant assujettis aux pouvoirs discrétionnaires du Ministre, en vertu de la Loi de 1975. Il s'agit manifestement là de la modification rétroactive d'une licence de production et il y a eu, je crois, une certaine violation du contrat. A condition, bien entendu, que vous acceptiez de considérer comme un contrat la licence de production de pétrole au Royaume-Uni. Le fait ne saurait être contesté à l'heure actuelle, et je crois que la situation est la même au Canada.

**Le sénateur Cook:** Selon vous, le permis serait un contrat, du fait que l'exploitant l'utilise pour emprunter de l'argent et qu'il s'impose des obligations qui, en général, découlent de son importance?



[Text]

**Professor Townsend Gault:** I can do no better than to refer you to Professor Harrison's article in the 1980 *Canadian Bar Review* on the legal character of Canadian petroleum licences. His analysis there indicates that what you have is a contract and, therefore, alterations to that legislated by Parliament, in other words unilaterally imposed, violate the spirit of a contract as normally understood.

**Senator Cook:** I haven't the figures before me this afternoon, but I put some figures on record this morning which had been given to us by an industry witness contrasting the position of the two parties, the government on the one hand and the licensee or permittee on the other, under the Territorial Lands Act, the 1977 regulations and the proposed Bill C-48. A comparison of these figures—and you are probably aware of them—shows that the government take increases and that that of industry decreases. These figures apply to existing permits, if they go into production, so that in production the returns to the owner gradually go down. You then have the introduction of this on top of that. It was argued by some of the government witnesses that the 25 per cent back-in is only a form of royalty, which many of us feel is a confiscation of property right. Bearing in mind the history of that, do you think there is a danger that the confidence of the industry in the government might be shaken?

**Professor Townsend Gault:** Well, Senator Cook, I think that is a question which the industry itself must answer. I can only suggest that, looking at the test which we have seen in the United Kingdom and Norway, which is how many people are there applying for licences when they are on offer, there is no doubt that interest in the Norwegian shelf has decreased since the heady days of the late 1960s. There are a number of features which might explain that. Norway's demands, as I say, are much more modest. The Norwegian government, on the other hand, has tended to discourage, shall we say, licences through alterations in the fiscal regime. But it does not appear that confidence in either the United Kingdom or Norwegian governments as such has been materially shaken as a result of these changes.

I think these changes were in a sense different from those in Bill C-48, looking at the 25 per cent back-in.

**The Deputy Chairman:** These changes were not retroactive, were they?

**Professor Townsend Gault:** Some were. Under the British act of 1975 all production licences then existing were brought under a new regime under the regulations contained in that act. That was not fundamentally different from the existing regime, but it did introduce further government controls, or the possibility of further government controls, which had existed before then in the Energy Act for use only in times of national emergency. The Energy Act itself was produced after the shortage of petroleum in Britain following the Yom Kippur War and the Arab embargo.

**Senator Cook:** I was speaking of confidence. If you take the history of these three regimes, the Territorial Act proposed in

[Traduction]

**M. Townsend Gault:** Je ne puis que vous renvoyer à l'article du professeur Harrison, publié dans la *Canadian Bar Review* de 1980 sur le caractère juridique des licences pétrolières canadiennes. Il ressort de son analyse que vous possédez un contrat, et qu'en conséquence, les modifications qui sont apportées par le Parlement, en d'autres termes, imposées unilatéralement, violent l'esprit d'un contrat, au sens où on l'entend d'ordinaire.

**Le sénateur Cook:** Je n'ai pas ici des chiffres à ce sujet, mais j'en ai noté, ce matin, quelques-uns, qui nous ont été fournis par un témoin de l'industrie et qui mettent en contraste la situation des deux parties, soit le gouvernement et le titulaire, aux termes de la Loi sur les terres territoriales, du règlement de 1977 et du bill C-48. La comparaison de ces chiffres—vous le constatez probablement—montre que la part du gouvernement augmente et que celle de l'industrie diminue. Ces chiffres s'appliquent aux permis existants, en cas d'exploitation, de sorte qu'au cours de cette dernière, les recettes du propriétaire baissent graduellement. Vient ensuite l'introduction de cette mesure, pour couronner le tout. Certains témoins du gouvernement ont allégué que le droit d'option de 25 p. 100 ne constitue qu'une forme de redevance, alors qu'un grand nombre d'entre nous considèrent qu'il s'agit d'une confiscation du droit de propriété. Dans ces conditions, la confiance de l'industrie dans le gouvernement risquerait-elle, selon vous, d'être ébranlée.

**M. Townsend Gault:** Sénateur Cook, je pense que l'industrie doit répondre elle-même à cette question. Si on examine ce qui s'est passé au Royaume-Uni et en Norvège, et le nombre de gens qui demandent des licences quand elles sont offertes, il ne fait pas de doute qu'on s'intéresse moins au plateau continental norvégien depuis le boom de la fin des années 1960. Il existe un certain nombre de caractéristiques qui peuvent expliquer cette situation. Comme je l'ai dit, les demandes en Norvège sont beaucoup plus modestes. D'un autre côté, le gouvernement norvégien a eu tendance à décourager les titulaires de licences, en apportant des modifications au régime fiscal. Il ne semble pas toutefois que ces modifications aient notablement ébranlé la confiance dans les gouvernements respectifs du Royaume-Uni ou de la Norvège.

Si on examine le droit d'option de 25 p. 100, je pense que ces modifications sont, en un sens, différentes de celles du bill C-48.

**Le vice-président:** Ces modifications n'étaient pas rétroactives n'est-ce pas?

**M. Townsend Gault:** Certaines l'étaient. En vertu de la loi britannique de 1975, toutes les licences de production existantes ont été assujetties à un nouveau régime, en vertu du règlement de cette loi. Cette situation ne diffèrait pas fondamentalement du régime en vigueur, mais elle entraînait des contrôles du gouvernement, effectifs ou possibles, qui existaient déjà dans la loi sur l'énergie, et qui n'étaient utilisés qu'en cas d'urgence nationale. La Loi sur l'énergie a été créée après la pénurie de pétrole, suscitée en Grande-Bretagne par la guerre du Yom Kippur et de l'embargo arabe.

**Le sénateur Cook:** Je parlais de confiance. Si vous considérez l'historique de ces trois régimes, la Loi sur les terres



[Text]

1977 and the present one, the present one resulting in what some members of the industry call a "double dip," if you concede the principle that these licences are not contracts or are not surrounded by the sanctity of contracts, would you have a third dip later on and a fourth dip as time goes on?

**Professor Townsend Gault:** Well, Senator Cook, the doctrine of supremacy of Parliament means that, contract or no contract, there can be as many dips as Parliament wishes.

**Senator Cook:** I agree in theory, but in practice how many dips are indulged in from time to time?

**Professor Townsend Gault:** Clearly, the matter to which I am addressing myself is the extent to which companies, and their financial backers, feel that their legal security in any particular jurisdiction is under some sort of threat. At the moment I think this threat can be perceived in a variety of ways, not only by legislation but in the way in which the government exercises its discretionary powers, the way in which it deals with companies.

**Senator Cook:** In view of the fact that there appears at least to be a tendency to discriminate against non-Canadian companies, and assuming we are dealing with a foreign investor, do there not exist grounds in the light of what is taking place that could cause that foreign company to have a loss of confidence or to have a fear?

**Professor Townsend Gault:** Loss of confidence, I think, is perhaps a strong term. Clearly, as circumstances change governments must react. I think this has to be a matter for investor-company analysis. To what extent in the global context is what Canada is proposing to do going to shake the balance of legal security? Will it shake it to such an extent that the investment is deemed to be too high a risk? If you are going to do that sort of comparison, then I think you must take into account the Middle and near East.

**Senator Manning:** Professor Townsend Gault, in the case of the British example that you cited, would those retroactive changes significantly affect the financial returns to the companies, either percentagewise or dollarwise? An interesting argument was advanced by the government witnesses this morning, when it was pointed out to them that under the changes which have taken place here the industry percentage from development has steadily dropped while the government percentage has increased. The government response to that was to say: "Yes, the percentage has dropped; but the percentage of what? You are now talking about X percentage of \$40 a barrel oil as against a higher percentage of \$2-a-barrel oil." Their argument was that, dollarwise, the companies were still much further ahead than they had been under the higher percentage.

In the British case what was the financial impact on the companies? Was it significant?

**Professor Townsend Gault:** The direct financial implication of the changes in 1975 was, to some extent, cushioned by the government's juggling so that the negotiated participation

[Graduation]

territoriales proposée en 1977 et la loi actuelle, cette dernière entraînant ce que certains membres de l'industrie appellent une «deuxième bouche» et, si vous admettez le principe que ces licences ne sont pas des contrats, ou ne sont pas protégées par le caractère d'inviolabilité de ces derniers, y aurait-il successivement, à la longue, un troisième, puis un quatrième prélévement?

**M. Townsend Gault:** Sénateur Cook, la doctrine de la suprématie du Parlement signifie qu'il peut y avoir autant de prélèvements que le Parlement le désire, qu'il y ait contrat ou non.

**Le sénateur Cook:** Je suis d'accord en théorie mais, en pratique, à combien de prélèvements se livre-t-on, en général?

**M. Townsend Gault:** Ce dont je veux parler ici, c'est dans quelle mesure les sociétés et leurs bailleurs de fonds estiment que leur sécurité juridique est menacée par une juridiction donnée. À l'heure actuelle, je pense que cette menace peut-être perçue de diverses façons, non seulement par la législation mais par la façon dont le gouvernement exerce ses pouvoirs discrétionnaires, la façon dont il traite avec les sociétés.

**Le sénateur Cook:** Par suite du fait qu'il semble y avoir, pour le moins, tendance à faire de la discrimination contre les sociétés non canadiennes, et en présumant que nous avons affaire à un investisseur étranger, n'aurait-il pas raison de perdre confiance ou d'éprouver des craintes?

**M. Townsend Gault:** Perdre confiance serait peut-être un peu fort. Lorsque les circonstances changent, les gouvernements doivent sans doute réagir. C'est une question qui doit être analysée, je pense, par la société qui investit. Mais de façon générale, dans quelle mesure ce que propose le Canada va-t-il compromettre la sécurité juridique? La secousse suffirait-elle à rendre l'investissement un risque trop élevé? Si vous faites ce genre de comparaison, je pense que vous devez tenir compte du Moyen-Orient et du Proche-Orient.

**Le sénateur Manning:** Monsieur Townsend Gault, dans le cas de l'exemple britannique que vous avez cité, ces modifications rétroactives affecteraient-elles notablement les recettes financières des sociétés en pourcentages ou en dollars? Ce matin, les témoins du gouvernement ont apporté un argument intéressant, lorsqu'on leur a signalé qu'en vertu des modifications qui se sont produites ici, le pourcentage de l'industrie provenant de l'exploitation avait baissé de façon continue, alors que le pourcentage du gouvernement avait augmenté. Le gouvernement a répondu: «Oui le pourcentage a baissé, mais le pourcentage de quoi? Vous êtes actuellement en train de parler d'un pourcentage X d'un baril de pétrole à \$40, en regard d'un pourcentage plus élevé d'un baril de pétrole, à \$2. Il prétendait qu'en dollars, les sociétés étaient encore beaucoup plus avantagées qu'elles ne l'avaient été, avec un pourcentage plus élevé.

En Grande-Bretagne, les répercussions financières sur les sociétés ont-elles été importantes?

**M. Townsend Gault:** Dans une certaine mesure, les implications financières directes des modifications de 1975 ont été amorties par les manœuvres du gouvernement, afin que la

[Text]

would not result on paper in any financial gain or loss to the companies. In other words, the principle of participation is, I think, too strong a word. But BNOC involvement was held to be important. So long as BNOC was seen to be participating in one way or another in existing licences, that was fine.

Companies in Britain at the time—and, you know, the business of their returns is something on which I am not qualified to speak—certainly cited examples of how government powers to unilaterally, retroactively introduce licence changes could result in financial difficulties for the companies. They cited, for example, the government controls on the disposition of petroleum, although the Common Market law has an impact on that which makes the imposition very complicated. There are the directions on conservation, for example. There is the rate at which the petroleum is produced. Those sorts of powers might have operated to the companies' financial disadvantage. I don't know if they yet have, but companies certainly pointed out at the time that they were then faced with the possibility, in terms of their long-term strategies, of being undermined by these unilateral changes.

**Senator Manning:** Is there a comparison available of the write-off policies of exploration and development expenses between these countries and Canada? We have had a very generous write-off policy for offshore exploration. Is there anything comparable in the jurisdictions you have been looking at?

**Professor Townsend Gault:** Well, senator, this is coming a little outside my particular field, but it is certainly the case that they did tighten the fiscal regime. Indeed, the way of tightening the fiscal regime both in Britain and in Norway has been to steadily reduce the opportunities for write-off. That has certainly steadily been done and that has been attacked by companies.

**Senator Manning:** In the early stages is it fair to say that they had generous write-offs?

**Professor Townsend Gault:** Yes.

**Senator Manning:** And as the field developed those have been reduced.

**Professor Townsend Gault:** In 1965, if you take that as the starting point for the North Sea operations, generous write-off policies and incentives through the tax regime were really the carrot to attract industry into the North Sea, both in Britain and in Norway.

**Senator Manning:** That is what has happened here, of course.

**Professor Townsend Gault:** So it would seem.

**Senator Manning:** The carrot is now being regurgitated.

**The Deputy Chairman:** Are there any sales of leases to the oil companies as there are in the United States?

**Professor Townsend Gault:** Both Britain and Norway operate a licensing system which is close to the one being proposed. The terminology is almost in line with Bill C-48.

[Traduction]

participation négociée n'entraîne sur le papier aucune perte ou gain financier pour les sociétés. Bref, je pense que l'expression: «principe de participation» est trop forte. La participation de la BNOC était considérée importante. Tant que la BNOC participait, d'une façon ou d'une autre, aux licences en vigueur, tout allait bien.

A l'époque, les sociétés britanniques—et vous savez que je ne suis pas qualifié pour parler de leurs recettes—ont fourni des exemples illustrant comment les pouvoirs que le gouvernement détenait de modifier les licences, unilatéralement et rétroactivement, pouvaient créer des difficultés financières aux sociétés. Elles ont cité, à titre d'exemple, les contrôles du gouvernement sur les cessions de pétrole, bien que la Loi sur le marché commun ait eu des répercussions dans ce domaine qui ont rendu l'imposition très complexe. Il y a, par exemple, les directives en matière de conservation. Il y a le rythme de production du pétrole. Des pouvoirs de ce genre auraient pu être financièrement préjudiciables aux sociétés. J'ignore s'ils l'ont été, mais les sociétés ont signalé alors que leurs stratégies à long terme menaçaient d'être sapées par ces modifications unilatérales.

**Le sénateur Manning:** Existe-t-il des comparaisons des politiques d'amortissement des frais de prospection et d'exploitation, entre ces pays et le Canada? Nous avons eu une politique d'amortissement très généreuse pour la prospection des fonds sous-marins. Existe-t-il quelque chose de comparable dans les juridictions que nous avons examinées?

**M. Townsend Gault:** Sénateur, cette question sort un peu de ma compétence, mais il est certain qu'elles ont resserré les dispositions fiscales. En fait, tant en Grande-Bretagne qu'en Norvège, ce resserrement du régime fiscal s'est résumé à diminuer continuellement les possibilités d'amortissement, pratique qui a suscité les attaques des sociétés.

**Le sénateur Manning:** Est-il juste de dire qu'au début elles avaient des amortissements généreux?

**M. Townsend Gault:** Oui.

**Le sénateur Manning:** Et ils ont été diminués, au fur et à mesure de l'exploitation du gisement.

**M. Townsend Gault:** Si on prend 1965 comme point de départ de l'exploitation dans la Mer du Nord, les généreuses politiques d'amortissements et d'encouragements du régime fiscal constituaient vraiment la carotte destinée à attirer l'industrie dans la Mer du Nord, tant en Grande-Bretagne qu'en Norvège.

**Le sénateur Manning:** Bien entendu, c'est ce qui s'est produit ici.

**M. Townsend Gault:** Il semblerait.

**Le sénateur Manning:** La carotte est maintenant régurgitée.

**Le vice-président:** Y a-t-il des ventes de concessions aux sociétés pétrolières, comme c'est le cas aux États-Unis?

**M. Townsend Gault:** La Grande-Bretagne et la Norvège ont un système de délivrance de licences qui ressemble à celui proposé. La terminologie est presque conforme au bill C-48.



[Text]

**The Deputy Chairman:** Bill C-48 is in line with what they have proposed, you mean.

**Professor Townsend Gault:** In terms of the way in which the agreement between the licensee and the government is being conceived of, one difference, in a sense, in Britain and Norway is that the continental shelf is divided into blocks. You have a licence in respect of a block. If you happen to get a block which is only part of an oil field, you have, of course, to enter into subsequent agreements with the licensee of your neighbouring block. I think that is a material difference compared with the Canadian situation.

**The Deputy Chairman:** These licences were not put up for tender.

**Professor Townsend Gault:** I am sorry, I see what you mean. Licences in Britain and in Norway are usually issued only in rounds. There is a notice published in the *London Gazette* inviting applications for production licences, and it is there and only there, actually, that the British royalty rate is mentioned. There has only been one time in British experience where an auction was tried. That was not repeated. It was a successful experience, it was felt by the economists, but the government apparently did not agree. The companies therefore apply, stating the terms under which they will undertake work on the continental shelf during their initial six-year exploration period. These applications are assessed by the Department of Energy, according to a system of criteria never made public, except in a reference from the minister on the floor of the House of Commons—and according to a waiting system which also has never been made public. It includes such things as the use of British goods and services and so on.

It is in that way that licences are normally issued. The only other way in which they come in is in the event of a surrender, in which case the licence would be reallocated with or without notice to tender. Usually in the past that has been in favour of the British National Oil Corporation.

**Senator Roblin:** Mr. Chairman, I suppose the real test of Bill C-48 will be whether in the future there are enough applicants for licences to develop the resources as fast as we would like them developed for the national interest. In the meanwhile I think we are quite interested in these comparisons. I am just wondering whether you have any wrap-up in here on certain of the significant factors on which you could say we are in line or out of line. For example, there is the fiscal regime. I could go over them, if you like. There are the powers of regulation, ministerial discretion, the powers of the government to actually join in the operational aspects of the matter, which really one would think would be a normal business consideration. There is the question of whether the environmental problems of developing the oil are the same in the North Sea as against off the Labrador coast and other places. Would you care to venture any roundup on those things and come down to say that the Canadian system in Bill C-48 is on all fours with these others, or that one regime has some advantages that the others do not have on which we can form a

[Traduction]

**Le vice-président:** C'est-à-dire que le bill C-48 est conforme à ce qu'elles ont proposé.

**M. Townsend Gault:** Quant aux modalités selon lesquelles l'accord est conclu entre le titulaire de la licence et le gouvernement, il y a une différence, en ce sens qu'en Grande-Bretagne et en Norvège, le plateau continental est divisé en blocs. La licence est donnée pour un bloc. Si vous obtenez un bloc qui ne constitue qu'une partie d'un gisement pétrolier, il vous faut, bien entendu, conclure un accord avec le concessionnaire du bloc voisin. Je pense qu'il s'agit là d'une différence notable avec ce qui se passe au Canada.

**Le vice-président:** Ces licences n'ont pas été mises en soumission.

**M. Townsend Gault:** Je regrette. Je vois ce que vous voulez dire. En Grande-Bretagne et en Norvège, les licences ne sont d'ordinaire délivrées que sur avis. Un appel d'offres est publié dans la *London Gazette* pour les licences de production et en fait, ce n'est que là qu'il est fait mention du taux des redevances britanniques. Ces derniers n'ont essayé qu'une fois d'avoir recours à l'enchère. L'expérience n'a pas été renouvelée. Les économistes y ont vu un succès, mais il semble que le gouvernement n'ait pas été d'accord. Aussi, au cours de la période initiale de prospection de six ans, les sociétés font leurs demandes, en précisant les conditions en vertu desquelles elles entreprennent les travaux sur le plateau continental. Ces demandes sont évaluées par le ministère de l'Énergie selon un ensemble de critères qui n'ont jamais été révélés, sauf dans une allusion du Ministre à la Chambre des communes, et selon une liste d'attente qui n'a jamais non plus été rendue publique. Ces critères comprennent par exemple l'utilisation de biens et de services britanniques.

C'est de cette façon que les licences sont normalement accordées. Le seul autre moment où elles le sont, c'est lorsqu'il y a abandon, auquel cas les licences peuvent être allouées à quelqu'un d'autre avec ou sans appel d'offres. Habituellement, dans le passé, c'est la British National Oil Corporation qui les obtenait.

**Le sénateur Roblin:** Monsieur le Président, je suppose qu'on ne pourra vraiment déclarer le projet de loi C-48 efficace que si, à l'avenir, les candidats désireux d'obtenir des licences sont assez nombreux pour que les ressources soient exploitées aussi vite que nous le voudrions, dans l'intérêt national. Entre temps, je trouve ces comparaisons très intéressantes. Je me demande seulement si, au sujet de certains facteurs importants, on peut conclure que nous agissons comme les autres pays ou autrement. Il y a par exemple le régime fiscal, mais je pourrais vous énumérer les autres facteurs si vous le voulez: les pouvoirs de réglementation, la discrétion ministérielle, et la possibilité, pour le gouvernement, de s'occuper véritablement des aspects fonctionnels de l'affaire, ce qui serait en fait normalement une question commerciale. Il faut aussi se demander si les problèmes écologiques que pose l'exploitation du pétrole sont les mêmes en mer du Nord que sur la côte du Labrador et à d'autres endroits. Seriez-vous en mesure de nous faire un résumé de ces questions, et de nous dire si le régime canadien proposé dans le projet de loi C-48 est exactement pareil aux



[Text]

judgment? That is what we are concerned with here. Can you help us on that?

**Professor Townsend Gault:** My first impression, when I read Bill C-48 in its original form, was that here was a bill which, apart from the retroactive 25 per cent crown share, did not differ materially from the net regime in Britain and Norway. There are differences in that Bill C-48 applies to the Canada lands. Therefore, it is part onshore and part offshore. That is a difference from the North Sea countries. Britain also has a separate onshore regime. There are large environmental concerns addressed in Bill C-48. That is not the case in the European regimes. Environmental issues are dealt with in separate legislation in both Britain and Norway. In the matter of ministerial discretion and the use of that discretion, I think it is broadly similar to the European regimes.

**Senator Roblin:** Does that comment apply to the fiscal regime attached to Bill C-48?

**Professor Townsend Gault:** I regret, senator, I am not qualified to address that particular point.

**Senator Roblin:** It seems to me that that would be a major consideration.

**Professor Townsend Gault:** It is, and we make that point in the survey. In fact, that is an important element, but we are not tax lawyers and we do not want to trespass on their territory.

**Senator Roblin:** Would I be fair in saying that on balance you think Bill C-48 is reasonably comparable to these other regimes, with two exceptions: one having to do with the 25 per cent retroactive feature and the other having to do with the fact that you did not compare the fiscal character of the two?

**Professor Townsend Gault:** Omitting the tax regime and bearing in mind the caveat with the back-in, then I think it is broadly similar. There is nothing surprising in it, I would say, after coming from Britain and Norway.

**Senator Roblin:** I have another question having to do with ministerial discretion. I am not concerned with comparability, but have you examined the bill with respect to the areas where there is no appeal from ministerial discretion or where perhaps the appeal might be something suspect, as being not completely judicial? Have you made any analysis of the bill as to whether there are any features in it of that nature and whether or not they are serious?

**Professor Townsend Gault:** From the work we have done so far on that, I have certainly heard opinions expressed in Calgary on the instances where the minister has a discretion, an exclusive, unappealable discretion. Again I would say two things: First of all, it is not so very surprising in global contexts that the act seeks to invest the minister with these powers;

[Traduction]

autres, ou s'il comprend certains avantages que les autres n'ont pas et sur lesquels nous pourrions nous faire un jugement? C'est ce qui nous préoccupe ici. Pouvez-vous nous aider?

**M. Townsend Gault:** Ma première impression, lorsque j'ai lu la version originale du projet de loi C-48, c'est qu'outre la part rétroactive de 25 p. 100 dévolue à la Couronne, ce projet de loi n'était pas très différent, en fin de compte, des régimes appliqués en Grande-Bretagne et en Norvège. Il y a certaines différences parce que le projet de loi s'applique aux terres du Canada, et porte donc à la fois sur les ressources à terre et au large des côtes, contrairement aux régimes des pays de la mer du Nord. La Grande-Bretagne a cependant elle aussi un régime distinct pour les ressources à terre. Le projet de loi C-48 se préoccupe de grandes questions écologiques, ce qui n'est pas le cas des régimes européens; en effet, les questions d'environnement sont traitées dans des lois distinctes tant en Grande-Bretagne qu'en Norvège. Pour ce qui est de la discrétion ministérielle et de son application, je pense que le régime canadien ressemble dans ses grandes lignes aux régimes européens.

**Le sénateur Roblin:** Ce commentaire s'applique-t-il au régime fiscal lié au projet de loi C-48?

**M. Townsend Gault:** Je regrette, Sénateur, je ne suis pas qualifié pour répondre à cette question.

**Le sénateur Roblin:** Il me semble que ce serait une considération majeure.

**M. Townsend Gault:** Effectivement, et nous soulignons ce point dans notre enquête. En fait, c'est un élément important, mais nous ne sommes pas spécialistes du droit fiscal; nous ne voulons donc pas nous aventurer dans ce domaine.

**Le sénateur Roblin:** Serait-il juste de dire que, l'un dans l'autre, vous trouvez le projet de loi C-48 raisonnablement comparable aux autres régimes, à deux exceptions près: l'élément rétroactif de 25 p. 100 et le fait que vous n'en avez pas comparé le caractère fiscal?

**M. Townsend Gault:** Si l'on met de côté le régime fiscal et si l'on tient compte de l'opposition au sujet du droit d'option, je pense que tous les régimes sont très semblables. Cela ne me surprend pas outre mesure, après mon séjour en Grande-Bretagne et en Norvège.

**Le sénateur Roblin:** J'ai une autre question à poser au sujet de la discrétion ministérielle. Je ne tiens pas absolument à faire de comparaisons, mais avez-vous étudié, dans le projet de loi, les points pour lesquels aucun appel n'est prévu des décisions ministérielles, ou pour lesquels un appel pourrait être quelque peu suspect, étant donné qu'il ne serait pas strictement judiciaire? Avez-vous analysé le projet de loi pour déterminer s'il comprend des éléments de cette nature, et s'ils peuvent oui ou non avoir une certaine gravité?

**M. Townsend Gault:** Au cours des études que nous avons menées jusqu'ici sur cette question, j'ai entendu bien des opinions à Calgary sur les cas où le Ministre pouvait agir à sa discrétion, de façon exclusive et sans appel. Encore une fois, je voudrais dire deux choses: premièrement, il n'est pas très surprenant, dans un contexte global, que les législateurs aient

[Text]

second, the point I was attempting to make earlier about confidence goes to this: It is not just the terms and conditions but the ways in which that sort of discretion will be exercised that will largely determine the level of confidence which the industry has in the government.

**Senator Roblin:** I am not making my point as clearly as I should like. I recognize the need for ministerial discretion. In fact, I have been responsible for some in days gone by. But I also recognize the need for justice to be seen to be done on the due process side of things. While you cannot apply that to everything a government does, because certain matters just don't lend themselves to that, other matters do, and I wonder whether you have any opinion on whether any improvement can be made to this legislation that would bring in an element of due process to areas which, regardless of what other people do, would be more consistent with the Canadian view of justice being done and being seen to be done. Would you direct us to any particular areas in that respect?

**Professor Townsend Gault:** Well, Senator Roblin, possibly because I have come from jurisdictions where the ministerial discretion is far less featured and/or subject to appeal or consideration by the regulatory bodies and public hearings, et cetera, it has not so far occurred to me to do any work on the issue which you have just raised.

**Senator Buckwold:** Could you clarify that statement, please? In the jurisdictions you have come from, is ministerial discretion subject to appeal?

**Professor Townsend Gault:** No. In Britain, one of the things that strike one about the Canadian legal system, certainly in the energy field, is that there is here a host of regulatory bodies for which one cannot think of any parallels in the United Kingdom.

**Senator Buckwold:** Are there appeal processes against decisions of a minister under his ministerial discretion?

**Professor Townsend Gault:** There are some, but they do not go, for example, to the minister's decision to increase or decrease production. That the minister, in the national interest, may decide. Traditionally, though that is what the regulations say, I think it is fair to say that British governments are quite receptive to industry on these points. As I outlined earlier, both in Britain and in Norway there have been points where the government has decided to give way in view of great pressure. I think the government must know that misusing those powers would go a great way towards shaking the confidence of industry. In fact, it might go even further than the retroactive changes effected by legislation in badly shaking the confidence which industry has in government. Again it goes to the idea of "not much legal security, but security."

[Traduction]

cherché à conférer ces pouvoirs au Ministre; deuxièmement, lorsque j'ai parlé tantôt de confiance, je voulais dire que ce ne sont pas seulement les conditions liées à ces pouvoirs discrétionnaires, mais aussi la façon dont ils seront exercés, qui détermineront dans une large mesure jusqu'à quel point l'industrie fera confiance au gouvernement.

**Le sénateur Roblin:** Je ne m'exprime peut-être pas aussi clairement que je le voudrais. Je reconnais qu'il faut laisser au Ministre des pouvoirs discrétionnaires. En fait, j'ai moi-même été un artisan de certains de ces pouvoirs dans le passé. Je reconnais cependant aussi que la justice doit être rendue au grand jour, par l'application régulière de la loi. Bien que ce principe ne puisse s'appliquer à tout ce que font les gouvernements, parce que certaines questions ne s'y prêtent tout simplement pas, il est applicable dans divers secteurs, et je me demande si vous avez une opinion sur la possibilité d'améliorer ce projet de loi afin d'y prévoir l'application régulière de la loi dans certains secteurs, ce qui serait plus conforme à la tradition canadienne d'application publique de la justice, quelle que soit l'attitude des autres pays à ce sujet. Pourriez-vous nous parler de certains secteurs particuliers à ce propos?

**M. Townsend Gault:** Eh bien, sénateur Roblin, peut-être parce que j'ai vécu dans des pays où la discrétion ministérielle est beaucoup moins connue du public, et où elle ne fait pas l'objet d'appels, d'études des organismes de réglementation ou d'audiences publiques, par exemple, il ne m'a pas semblé nécessaire jusqu'ici de me pencher sur la question que vous venez de soulever.

**Le sénateur Buckwold:** Pourriez-vous nous donner des éclaircissements sur cette affirmation, s'il vous plaît? Dans les pays dont vous venez de parler, la discrétion ministérielle est-elle soumise aux appels?

**M. Townsend Gault:** Non. En Grande-Bretagne, une des choses qui nous frappent au sujet du régime juridique canadien, du moins dans le domaine de l'énergie, c'est qu'il y a toute une foule d'organismes de réglementation dont il n'existe absolument pas de semblable au Royaume-Uni.

**Le sénateur Buckwold:** A-t-on prévu des procédures d'appel des décisions qu'un ministre a prises en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires?

**M. Townsend Gault:** Il y en a, mais elles ne s'appliquent pas, par exemple, à la décision du Ministre d'augmenter ou de réduire la production. C'est une décision que le Ministre peut prendre dans l'intérêt national. Traditionnellement, malgré ce que disent les règlements, je pense qu'il est juste de dire que les gouvernements britanniques ont été assez réceptifs aux arguments de l'industrie sur ces points. Comme je l'ai mentionné plus tôt, tant en Grande-Bretagne qu'en Norvège, il y a eu des cas où le gouvernement a décidé de céder en raison de fortes pressions. Je pense que le gouvernement doit savoir que l'abus de ses pouvoirs discrétionnaires contribuerait largement à éroder la confiance de l'industrie envers lui, encore davantage, en fait, que les changements rétroactifs apportés par une mesure législative. Encore une fois, cela se rapproche de l'idée d'une sécurité juridique peut-être imparfaite, mais réelle.



[Text]

**Senator Cook:** I gather from the excellent remarks of the witness, Mr. Chairman, that, apart from the 25 per cent back-in in connection with existing leases, he sees little difference between the regime which will come into force under Bill C-48 and that which now exists in the United Kingdom and Norway.

**Professor Townsend Gault:** May I just say, senator, the net result I think appears to be the same.

**Senator Cook:** I believe Mr. Little of Mobil said he was not encouraged to drill a well because of any concessions. He was encouraged to drill a well because he thought he would get oil. It seems to me, therefore, in the final analysis that the success or failure of Bill C-48 will depend upon whether there are good prospects of finding oil.

**Senator Roblin:** With a little profit, anyway.

**Senator Cook:** Well, excluding the provision which I particularly dislike—and I think most of us are in agreement on the 25 per cent back-in provision—Professor Gault says that there is not too much difference on the bottom line. I think there is no doubt that the rules in force in Canada heretofore have been a little too loose or too generous. You cannot make an omelette without breaking eggs. They are trying to change it now. The question is; are they making the transition or the change in a fair and reasonable manner?

I have some doubts as you have probably gathered from what I have said, but overall I am encouraged, if you like, by the statements which you have made with regard to the net difference between what Bill C-48 introduces and what is in place in the United Kingdom and Norway with respect to those looking for oil. There is not that much difference.

**Professor Townsend Gault:** If I may comment on that, senator, I think some of my attitude to the way in which the British and Norwegian regimes have operated influences the way in which I am representing it here. It is based on some study of how both governments have administered their offshore regimes as well as how they have formulated their legal regimes. I have looked at how the various powers have been exercised.

In the North Sea we have an offshore area which is now extensively explored and under commercial production. It remains to be seen how the Canadian offshore will develop. Perhaps some of my reading of the way in which industry and government have worked through the government's exercise of the powers is leading me to what I am saying about the basis of Bill C-48 on paper. Of course, that cannot address Bill C-48 in operation.

**Senator Manning:** Are we making reasonably accurate comparisons from the standpoint of the hostility of the environment, say, in the Canadian Arctic and Beaufort as compared with the North Sea and the offshore oil in Norway? My assumption would be that our Canadian Arctic is more dif-

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** D'après les excellentes remarques du témoin, monsieur le Président, il semble donc qu'outre le droit d'option de 25 p. 100 lié aux concessions existantes, il y ait très peu de différence entre le régime qui sera appliqué en vertu du projet de loi C-48 et ceux qui sont en vigueur actuellement au Royaume-Uni et en Norvège.

**M. Townsend Gault:** Je veux tout simplement dire, Sénateur, que le résultat final me semble être le même.

**Le sénateur Cook:** Je crois que M. Little, de la compagnie Mobil, a dit que ce n'étaient pas les concessions qui l'encourageaient à forer des puits, mais plutôt l'espoir de trouver du pétrole. Il me semble donc qu'en dernière analyse, le succès ou l'échec du projet de loi C-48 dépendra des possibilités de découvrir du pétrole.

**Le sénateur Roblin:** Avec un peu de profit, quand même.

**Le sénateur Cook:** Et bien, à l'exception de la disposition qui me déplaît particulièrement—et je pense que la plupart d'entre nous sont d'accord sur ce point,—c'est-à-dire le droit d'option de 25 p. 100, le professeur Gault nous dit que fondamentalement, il n'y a pas tellement de différence entre les divers régimes. Je pense qu'il ne fait aucun doute que les règles en vigueur au Canada jusqu'ici ont été un peu trop généreuses. On ne fait pas d'omelette sans casser les œufs. Le gouvernement essaie maintenant de modifier la situation. Il faut cependant se demander si la transition se fera de façon juste et raisonnable.

J'ai certains doutes à ce sujet, comme vous l'avez probablement déduit de ce que j'ai dit, mais globalement, si vous voulez, je suis encouragé par les affirmations que vous avez faites au sujet de la différence nette entre les dispositions introduites par le projet de loi C-48 et les régimes en vigueur au Royaume-Uni et en Norvège pour ceux qui cherchent du pétrole. Il n'y a pas tellement de différence.

**M. Townsend Gault:** Si je puis me permettre un commentaire sur cette question, Sénateur, je pense que mon opinion au sujet de la façon dont les régimes britannique et norvégien ont été appliqués influe en partie sur la façon dont je les présente ici. Cette opinion est fondée sur certaines études relatives à l'application par ces deux gouvernements, de leur régime relatif aux ressources au large des côtes, ainsi qu'à la formulation de leur régime juridique. J'ai étudié comment les divers pouvoirs avaient été exercés.

En mer du Nord, le secteur au large des côtes a été complètement exploré et en est à l'étape de la production commerciale. Il reste à voir comment les ressources canadiennes au large des côtes seront exploitées. Ce sont peut-être certaines de mes lectures sur la façon dont l'industrie et le gouvernement ont assumé l'exercice des pouvoirs gouvernementaux qui m'amènent à parler ainsi des fondements du projet de loi C-48 sur papier. Bien sûr, cela ne peut pas s'appliquer au projet de loi C-48 une fois qu'il sera en vigueur.

**Le sénateur Manning:** Faisons-nous des comparaisons relativement exactes du point de vue des problèmes posés par l'environnement, disons dans l'Arctique canadien et la mer de Beaufort, par rapport à la mer du Nord et aux régions situées au large des côtes de la Norvège? Il me semble que l'Arctique



[Text]

ficult than the North Sea off Norway. If that is true, that is a factor to be considered, because the more hostile the environment the greater the inducement must be to encourage the development of the field. I certainly feel the degree of encouragement required is related to the degree of hostility of the environment in which you have to operate. In terms of that environment, how comparable are the two situations, that in the North Sea and offshore Norway and that of the Canadian Arctic, particularly in the Beaufort?

**Professor Townsend Gault:** Well, sir, the North Sea, I am told by my friends in the oil industry in Britain, is the most hostile area which the industry has brought on stream in a major way. It is certainly subject to extremely violent storms, and a tragic consequence of that fact was manifested just two years ago when the *Alexander Kielland* collapsed. Another rig has just recently been floating free and, for all I know, it may still be floating free somewhere in the North Sea. You may recall that in the early 1960s a rig broke away and toppled with disastrous consequences.

The Norwegian Arctic has yet to be properly explored and exploited, but in terms of latitude, of course, the North Sea does not really compare to the Canadian Arctic in that the Canadian Arctic imposes a completely different set of horrendous problems, just as, I think, Iceberg Alley off the east coast of Canada imposes a set of horrendous problems which have to be solved by the scientific people.

**Senator Manning:** One of the basic differences, I suppose, from a developer's standpoint is that while you certainly have a hostile environment in the North Sea, in the Beaufort, particularly, you are talking about a three-month period in which you can operate.

**Professor Townsend Gault:** That is a material difference, yes.

**Senator Manning:** It is an important point from a developer's standpoint, if he can only operate three months out of twelve. He could tolerate the hostility, if he had 12 months in which to work in it.

Actually, I don't know how accurately we can make comparisons.

**Professor Townsend Gault:** All I can say is that the North Sea is hostile, but its problems appear to have been solved to all intents and purposes, whereas in the Beaufort and Hibernia fields the problem is still before the companies. I certainly agree that a three-month drilling scene is a material difference.

**Senator Buckwold:** The iceberg problem in Hibernia is certainly a problem.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I have to leave because of another commitment, but I wish to thank the witness. He has been most helpful in solving some of the problems that existed in my mind. Thank you.

[Traduction]

canadien est plus difficile que la mer du Nord au large de la Norvège. Si c'est vrai, c'est un facteur dont il faut tenir compte, parce que plus le milieu est hostile, plus il doit exister de mesures destinées à encourager la mise en valeur du gisement. Je pense que le degré d'encouragement nécessaire est certainement lié à la difficulté du milieu dans lequel il faut travailler. En termes d'environnement, jusqu'à quel point peut-on comparer les deux situations, d'une part en mer du Nord et au large de la Norvège, et d'autre part dans l'Arctique canadien, plus particulièrement dans la mer de Beaufort?

**M. Townsend Gault:** Eh bien, monsieur, d'après ce que me disent mes amis qui travaillent dans l'industrie du pétrole en Grande-Bretagne, la mer du Nord est la région la plus hostile que l'industrie ait mise à contribution de façon substantielle. Cette région connaît des tempêtes extrêmement violentes, qui peuvent avoir des conséquences tragiques, comme ce fut le cas il y a tout juste deux ans lors de l'effondrement de l'*Alexander Kielland*. Une autre tour de forage vient tout juste de se détacher et, à ce que nous savons, elle flotte peut-être encore librement quelque part en mer du Nord. Vous vous souviendrez peut-être aussi qu'au début des années 60, une tour de forage s'est détachée et renversée, ce qui a eu des conséquences désastreuses.

Les régions arctiques de la Norvège n'ont pas encore été explorées et exploitées en totalité, mais en termes de latitude, bien sûr, la mer du Nord ne se compare pas vraiment avec l'Arctique canadien; cette dernière région pose en effet une série de graves problèmes très différents, tout comme l'allée des icebergs, au large de la côte est du Canada, pose de terribles problèmes à la communauté scientifique.

**Le sénateur Manning:** Une des différences fondamentales, je pense, du point de vue de l'exploitant, c'est que même si le milieu est certainement très difficile en mer du Nord, la période de travail ne dure qu'environ trois mois chez nous, en particulier dans la mer de Beaufort.

**M. Townsend Gault:** C'est effectivement une différence de taille.

**Le sénateur Manning:** Du point de vue de l'exploitant, c'est un point important de ne pouvoir travailler que trois mois par année. Il pourrait toujours supporter la difficulté du milieu, s'il pouvait y travailler pendant douze mois.

En fait, je ne sais pas jusqu'à quel point nous pouvons faire des comparaisons justes.

**M. Townsend Gault:** Tout ce que je puis dire, c'est que la mer du Nord est un milieu hostile, mais que les problèmes qu'elle posait semblent avoir été résolus à toutes fins utiles, tandis que dans les gisements de Beaufort et d'Hibernia, les compagnies ont encore des problèmes. Bien sûr, je conviens qu'une période de forage de trois mois constitue une différence substantielle.

**Le sénateur Buckwold:** Le problème des icebergs à Hibernia pose aussi un véritable problème.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, je dois vous quitter en raison d'un autre engagement, mais je voudrais remercier le témoin. Il a beaucoup aidé à répondre à certaines des questions que je me posais. Merci.

[Text]

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I wish to ask the witness one or two questions about the participation aspect when there is a state-owned company, or one similar to Petro-Canada in which oil companies participate in joint endeavours. I gather there is a state-controlled oil company in Norway.

**Professor Townsend Gault:** Yes.

**Senator Buckwold:** And one in the United Kingdom.

**Professor Townsend Gault:** Yes.

**Senator Buckwold:** As they move in, I suppose they are entitled to a share of every lease similar to what we have in Canada, are they? If so, do they pay for their share? How do they participate in the costs of developing those fields?

**Professor Townsend Gault:** In Norway, the legal requirement for state participation is a simple sentence in the 1972 regulations: "State participation may be demanded as a condition for the granting of the licence." In all important fields it certainly has been stipulated. A variety of forms of state participation are used. To some extent both the British National Oil Corporation and STATOIL still participate in new fields on the basis that BNOC negotiated its way into existing fields. It is not real participation as the term is normally understood.

In Britain the requirement for state participation is stipulated. With respect to the British National Oil Corporation, as a result of the Thatcher government's changes, apart from the fact that it now pays all its taxes, as I say, some of its preferential position has been reduced. The industry in 1976 was successful in persuading the Labour government that the British National Oil Corporation, in participating in future sites, should participate in the fullest sense of the term and, therefore, pay its share of the costs.

**Senator Buckwold:** Up to that point they had not?

**Professor Townsend Gault:** Up to that point they had not been in existence to do so. When BNOC started work in 1976, it started work loosely participating in existing licences and participating in the proper sense in future licences, but in future licences it was required to pay its share of the costs. That was as a result of industry pressure.

**Senator Buckwold:** Would they be required to pay a share of costs that had previously been expended over a period of years in trying to delineate the field.

**Professor Townsend Gault:** It is my understanding that, when it exercises its right to participate, it has an option; when it exercises its option, it then becomes liable for its share of past and future costs.

**Senator Buckwold:** That is the entire field cost?

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le Président, j'aimerais poser au témoin une ou deux questions sur la participation des sociétés d'État, ou des sociétés comme Petro-Canada qui travaillent conjointement avec des compagnies pétrolières. Si j'ai bien compris, il existe en Norvège une société d'État s'occupant de pétrole.

**M. Townsend Gault:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Et une au Royaume-Uni.

**M. Townsend Gault:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Lorsqu'elles s'intéressent à une affaire, j'imagine que ces sociétés ont droit à une part de chaque concession, un peu comme ce que nous avons au Canada, n'est-ce pas? Si oui, comment paient-elles cette part? Comment participent-elles aux frais d'exploitation des gisements?

**M. Townsend Gault:** En Norvège, la seule exigence législative relative à la participation de l'État tient en une phrase contenue dans le règlement de 1972, indiquant que la participation de l'État peut être exigée comme condition d'octroi d'une licence; elle l'a été pour tous les gisements importants. Cette participation prend diverses formes. Dans une certaine mesure, la British National Oil Corporation et la STATOIL participent encore à l'exploitation de nouveaux gisements étant donné que la BNOC s'est négocié une part dans les gisements existants. Il ne s'agit pas d'une participation réelle comme on l'entend généralement.

En Grande-Bretagne, l'exigence relative à la participation de l'État est claire. En ce qui a trait à la British National Oil Corporation, sa position préférentielle a été partiellement réduite à la suite des changements apportés par le gouvernement Thatcher, outre le fait, comme je l'ai dit, qu'elle paie maintenant tous ses impôts. L'industrie a réussi en 1976 à persuader le gouvernement travailliste que la British National Oil Corporation, si elle participe aux travaux futurs, devrait y contribuer dans le sens le plus vaste du terme, et par conséquent payer sa part des frais.

**Le sénateur Buckwold:** Elle ne le faisait pas jusque là.

**M. Townsend Gault:** Parce qu'elle n'existait tout simplement pas. Lorsque la BNOC a été créée en 1976, elle a commencé par contribuer partiellement aux travaux liés aux licences existantes et pleinement à ceux que visaient les licences futures, mais dans ce dernier cas elle devait payer sa part des frais. Cette décision a été prise à la suite des pressions de l'industrie.

**Le sénateur Buckwold:** La société doit-elle payer sa part des frais entraînés par les travaux de délimitation du gisement pendant un certain nombre d'années auparavant?

**M. Townsend Gault:** Il semble que lorsqu'elle se prévaut de son droit de participer, elle a en fait un droit d'option qui, lorsqu'elle l'exerce, l'oblige à payer sa part des coûts passés et futurs.

**Le sénateur Buckwold:** C'est-à-dire les coûts liés à toute l'exploitation du gisement?

*[Text]*

**Professor Townsend Gault:** I am not sure how far back that goes. I am not sure whether it goes back to the first seismic surveys. Recently, it seems to have satisfied the private sector.

**Senator Buckwold:** It is rather important in the sense that the compensation being offered in Bill C-48 really represents not the overall field but just that particular portion of the expense incurred that has produced that particular well or, I presume, small area of wells. That is a major complaint of the oil companies.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, if there are no further questions I want to thank Professor Townsend Gault for appearing this afternoon. He has given us a lucid explanation of the comparison of the British and Norwegian systems with ours. He has answered some questions we have raised on a number of occasions here. I think we now have a much clearer understanding of the position because of the way he has set it out. I would also thank Mr. Harrison for standing by.

**Professor Townsend Gault:** Thank you, Mr. Chairman.  
The committee adjourned.

*[Traduction]*

**M. Townsend Gault:** Je ne sais pas exactement jusqu'où cela remonte; je ne suis pas sûr que ce soit jusqu'aux premières études sismiques. Récemment, ces dispositions semblent avoir satisfait le secteur privé.

**Le sénateur Buckwold:** C'est assez important, en ce sens que l'indemnité offerte en vertu du projet de loi C-48 représente en fait non pas les coûts liés à toute l'exploitation du gisement, mais seulement la portion des dépenses qui a mené au forage d'un puits particulier ou, je présume, de quelques puits seulement. C'est une des principales plaintes des compagnies pétrolières.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais remercier le professeur Townsend Gault d'être venu cet après-midi. Il nous a donné une explication claire des ressemblances et des différences entre les régimes britannique, norvégien et canadien. Il a répondu à certaines questions que nous avons soulevées ici à plusieurs reprises. Je pense que nous comprenons maintenant beaucoup mieux la situation, grâce à ses explications. J'aimerais également remercier M. Harrison d'être resté à notre disposition.

**M. Townsend Gault:** Merci, monsieur le Président.  
La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to*  
Canadian Government Printing Office  
Supply and Services Canada  
45 Sacre-Coeur Boulevard  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

*En cas de non-livraison*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à*  
Imprimerie du gouvernement canadien  
Approvisionnement et Services Canada  
45 boulevard Sacre-Coeur  
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7

## APPEARING—COMPARAÎT

Honourable Marc Lalonde, M.P., Minister of Energy,  
Mines and Resources.

L'honorable Marc Lalonde, député, ministre de l'Énergie, des  
Mines et des Ressources.

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Department of Energy, Mines and Resources:*

Dr. Don G. Crosby, Director General, Resource Manage-  
ment, Canada Oil and Gas Lands Administration;

Dr. W. E. Clark, Senior Assistant Deputy Minister, Energy  
Sector;

Mr. W. Toms, Chief, Fiscal Policy Division, Financial and  
Fiscal Analysis Branch.

### *Canadian Institute of Resources Law:*

Prof. Ian Townsend Gault, Research Associate.

### *Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:*

M. Don G. Crosby, directeur général de la Direction de la  
gestion des ressources;

M. W. E. Clark, sous-ministre adjoint principal au Secteur  
de l'énergie;

M. W. Toms, chef de la division fiscale à la Direction de  
l'analyse financière et fiscale.

### *L'Institut canadien sur la législation des ressources:*

M. Ian Townsend Gault, professeur adjoint à la recherche.











BINDING SECT. SEP 20 1984



3 1761 11549668 9

